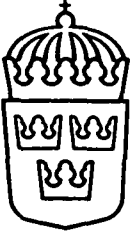


Till Vemmarth



UTRIKESDEPARTEMENTET

*från tillfrågare
Roth*

HÅLLBART BISTÅND

– det svenska biståndet efter UNCED

Volym 1

Huvudrapport

Rapport från arbetsgruppen för hållbart bistånd
Ds 1994:132

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13837-9
ISSN 0284-6012

Till statsrådet Pierre Schori,

Regeringen bemyndigade den 5 maj 1994 biståndsministern att utse en arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag till principer, riktlinjer och arbetsmetoder för hur besluten vid FNs konferens om miljö och utveckling (UNCED) och de globala miljöfrågorna kan integreras i det svenska utvecklingssamarbetet.

Arbetsgruppen, som bestått av undertecknade, har haft stöd i sitt arbete av en referensgrupp med representanter från de närmast berörda departementen och myndigheterna. Arbetsgruppen har, enligt uppdraget, utgått från de av riksdagen godkända propositionerna 1993/94:111 och 1993/94:30. Den förra behandlar den huvudsakliga inriktningen av arbetet med genomförandet av Riobesluten i Sverige och den andra konventionen om biologisk mångfald. Arbetsgruppen har dessutom initierat ett antal särskilda studier som legat till grund för många av övervägandena och slutsatserna i rapporten.

Arbetsgruppen får härmed överlämna sin rapport *Hållbart bistånd – det svenska biståndet efter UNCED* (Ds 1994:132).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 10 november 1994

Anders Wijkman

Sture Persson

Mats Segnestam

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida
Förord	
<i>I vilket vi beskriver en del av bakgrunden till och förutsättningarna för utredningen.</i>	
Sammanfattning	1
<i>I vilken vi sammanfattar några av resonemangen och slutsatserna och återger några av de mer principiella rekommendationerna.</i>	
1. Världens miljö- och utvecklingskarta	24
<i>I vilket vi påpekar samband mellan utveckling, säkerhet och demokrati och säger något om hur världen ser på miljö och utveckling efter UNCED, något om en delvis ny syn på biståndet och något om Sveriges roll i det internationella miljö- och utvecklingssamarbetet.</i>	
2. Förutsättningar för hållbar utveckling	35
<i>I vilket vi redovisar några grundläggande begrepp och förhållningssätt, återger något av diskussionen om miljöförutsättningar för utveckling och säger något om kopplingar mellan miljöfrågor och andra centrala, utvecklingsrelaterade frågor.</i>	
3. Bra bistånd för hållbar utveckling	51
<i>I vilket vi diskuterar vissa utgångspunkter för ett bistånd för hållbar utveckling, betonar betydelsen av mottagarlandets perspektiv, diskuterar "grön" konditionalitet och redovisar hur Sverige och vissa andra biståndsgivare, inklusive EU, hanterar hållbar utveckling och miljöfrågor i biståndet.</i>	
4. Kritiska insatsområden	62
<i>I vilket vi diskuterar vilka kritiska insatsområden som särskilt bör uppmärksammas inom ett svenskt bistånd för en hållbar utveckling och i vilket vi ger synpunkter på ett antal andra viktiga insatsområden.</i>	
5. Det multilaterala samarbetet	99
<i>I vilket vi diskuterar biståndet genom några av de tyngsta multilaterala organen och några framtida svenska handlingslinjer.</i>	

6. Beredningsformer, metodik och resurser

112

I vilket vi diskuterar sambandet mellan normbildning och operativt bistånd, samordning och styrning av det samlade biståndet för hållbar utveckling, vissa anslags- och metodfrågor m m samt effekten av ett eventuellt EU-medlemskap.

7. Den svenska resursbasen

126

I vilket vi sammanfattar styrka och svaghet hos den svenska resursbasen och föreslår vissa förstärkningar.

Bilagor Volym 1

- 1:1 Andra givarländers och EUs hantering av miljöaspekter i biståndet
- 1:2 Utredningsdirektiven
- 1:3 Referensgruppen

Bilagor Volym 2

- 2:1 Swedish Aid and UNCED - Case Studies of India and Zambia; IIED
- 2:2 Sveriges bistånd och konventionen om biologisk mångfald; Marie Byström
- 2:3 Swedish Energy Assistance and Agenda 21; SEI
- 2:4 The Role of NGOs in Development Cooperation; Per Rydén, IUCN
- 2:5 Näringslivet och Agenda 21 i biståndet; Arne Jernelöv et al.
- 2:6 Technological Leapfrogging - Opportunities and Challenges for Developing Countries; Calestous Juma, ACTS
- 2:7 Prospects for Technological Leapfrogging in Selected Developing Countries; M R Bagahvan, SAREC och KTH
- 2:8 Technological Leapfrogging - Summary and Critique of two papers; Tim Jackson & Mike Chadwick, SEI
- 2:9 Om den svenska resursbasen på området bistånd för en uthållig utveckling; Ralph Monö
- 2:10 Rapport om hur SIDA:s prioriterade miljöområden tillgodoses i MFS-programmet; Karl Lundvall

FÖRORD

Riodeklarationen om miljö och utveckling och dess principer för hållbar utveckling är ett grundläggande uttryck för världssamfundets samsyn och solidariska ansvar i arbetet för en hållbar utveckling inom ramen för ekosystemets bärighet. Hållbar utveckling är efter Riokonferensen (UNCED) ett mellanstatligt erkänt långsiktigt mål för världssamfundet. Enligt regering och riksdag skall dessa principer ses som politiskt och moraliskt förpliktande (prop 93/94:111).

Riokonferensens handlingsprogram, Agenda 21, omfattar alla sektorer och grupper i samhället och är en vägvisare till att förverkliga detta mål. Övergången till en hållbar utveckling måste ses i ett långt tidsperspektiv och åtgärder vidtas i de enskilda länderna med tonvikt på insatser på det lokala planet. Strävan mot hållbar utveckling måste i framtiden genomsyra och prägla alla delar av samhällets verksamhet och vara vägledande vid utformningen av ländernas politik inom olika sektorer.

Det svenska utvecklingssamarbetet i dess olika former är ett av de centrala operativa instrumenten för Sverige i arbetet för att lösa eller mildra de globala miljö- och utvecklingsproblemen. Som ett led i den svenska uppföljningen av UNCED beslöt regeringen därför att tillsätta en arbetsgrupp, bestående av undertecknade, för att se över det svenska biståndet med utgångspunkt i Riodeklarationen och Agenda 21.

Med dessa utgångspunkter har vår uppgift varit att utveckla principer, riktlinjer och arbetsmetoder för ett integrerat och mer fokuserat perspektiv på hållbar utveckling i Sveriges samlade utvecklingssamarbete, med undantag för biståndet till Öst- och Central-europa.

Med hänsyn till det svenska biståndets vida förgreningar och den utomordentligt korta tid som stått till vårt förfogande, har vi valt att här presentera en mer översiktlig granskning av biståndet i ljuset av Riokonferensen. Vi har inte kunnat göra en kritisk detaljanalys varken av biståndsmyndigheterna eller av varje budgetpost. Vi föreslår ett antal mer allmänna principer och åtgärder som bör göra biståndet bättre ägnat att medverka till den eftersträlvade hållbara utvecklingen.

I vissa fall har vi ansett oss kunna ge mer preciserade rekommendationer och förslag, då våra kunskaper och studier gett oss tillräckligt underlag. I andra fall har vi angett uppgifter för de fortsatta överväganden och analyser om biståndet och hållbar utveckling, som i fortsättningen bör vara en löpande uppgift för de centrala aktörerna i Sveriges bistånd efter UNCED och i det globala miljösamarbetet. Våra förslag till förstärkta resurser och stramare beredningsordning skall ses också i ljuset av denna kontinuerliga utveckling av politik och principer för ett bistånd för en hållbar utveckling. I arbetets slutfas har vi fått kännedom om den förestående sammanslagningen av biståndsmyndigheterna. Våra förslag gäller emellertid oavsett biståndets detaljorganisation och genomförandet av vissa av förslagen kan i själva verket underlättas genom tillkomsten av den nya biståndsmyndigheten.

En referensgrupp med representanter för UD/IU, UD/Pol, UD/H, Miljödepartementet, Finansdepartementet, SIDA, SAREC, BITS och SwedeCorp har tagit del av våra förslag och bidragit med värdefulla synpunkter. Den knappa tiden har emellertid inte tillåtit täta konsultationer eller förankring inom departement och myndigheter. Förslagen i rapporten ansvarar vi därför själva för.

Vi har också konsulterat personer och institutioner i en vidare krets. En del av dessa kontakter har resulterat i särskilda studier som redovisas i Volym 2 av denna rapport.

Biståndet kan inte ses isolerat från övriga utvecklingsprocesser. Vi har bara kunnat snudda vid en del av de frågor, som i för sig kan vara avgörande för utvecklingen i ett fattigt land, t ex skuldbörda och handelsvillkor. Samma problem har vi haft när det gäller en fullständigt central fråga, nämligen livsstil och resursförbrukning i Nord.

Vi ser vår rapport som ett bidrag till en ytterst viktig, pågående process, vars fortsättning Sverige måste prioritera högt i utformningen av den fortsatta bistånds- och utrikespolitiken.

Anders Wijkman

Sture Persson

Mats Segnestam

SAMMANFATTNING

I den inledande delen av denna sammanfattning av arbetsgruppens rapport, har vi valt att ge en relativt utförlig beskrivning av de grundläggande tankegångar som varit vägledande för våra slutsatser om biståndet. I den del som sammanfattar de mer operationellt inriktade kapitlen, redovisar vi framför allt vissa av rekommendationerna och i mindre utsträckning de bakomliggande resonemangen.

Utgångspunkter (kap 1 o 2)

En ny säkerhetsagenda

En ny säkerhetsagenda avtecknar sig. Efter det kalla krigets slut har spänningarna och hoten ändrat karaktär. Hotbilden från luften domineras inte längre av kärnvapenmissiler eller bombplansarmador. Istället träder nya problem i förgrunden som farlig UV-strålning och ett gradvis allt varmare klimat. Hotbilden från havet domineras inte längre av atomubåtar eller hangarfartyg utan av risken för en höjning av havsvattennivån samt en utarmning av tropikernas kustnära områden. De nya hoten mot vår gemensamma säkerhet är främst kopplade till fattigdomsproblematiken, den fortsatt snabba folkökningen, knappheten på vissa naturresurser samt förstöringen av natur och miljö. De frågor som här aktualiseras ligger helt vid sidan av den traditionella militär- och säkerhetspolitiken. Militära maktmedel kan inte ens i teorin utgöra en lösning.

Mänskligheten står inför en situation där klyftorna mellan rika och fattiga ökar, där fattigdomen riskerar att cementeras i stora områden, där befolkningen i många fattiga länder fortsätter att öka snabbt, där de politiska systemen i samma länder visar tecken på sönderfall, där arbetslöshet och undersysselsättning snabbt ökar i omfattning i både rika och fattiga länder och där miljön och de livsuppehållande systemen är utsatta för allt starkare negativ påverkan. En konsekvens av alla dessa skeenden är att ett ökande antal människor, framför allt i de fattiga länderna, känner växande otrygghet i sin livssituation. Skyddet mot hunger och misär, mot godtyckligt våld, interna blodiga uppgörelser och tvångsflyttningar upplevs av allt fler som otillräckligt.

Under de dryga tjugo år som förflutit sedan Stockholmskonferensen har världens befolkning ökat med nära två miljarder människor. Nittio procent av ökningen har skett i u-länderna. Tillväxten i ekonomierna har inte hunnit med. I många u-länder är levnadsstandarden för folkets flertal idag lägre än vid den koloniala frigörelsen.

Detta konstaterande innebär ingalunda att utvecklingen i de fattiga länderna skulle ha stått stilla. Tvärtom finns det åtskilliga exempel på framsteg. Analfabetismen har trängts tillbaka. Andelen barn som genomgår primärutbildning har ökat kraftigt. Både hälsovården och näringsintaget ligger på en avsevärt högre nivå än för

tjugo, trettio år sedan. Medellivslängden är idag 63 år, en ökning med 17 år jämfört med 1960.

Dessa framsteg till trots uppvisar u-länderna som grupp en rad skriande problem. Kombinationen av fattigdom och folkökning gör att försörjningen med mat, vatten och energi framstår som alltför kritisk, framför allt i de torra och halvtorra regionerna. Bristen på investeringskapital gör att infrastrukturen kännetecknas av allt större brister. Tillgången på arbetstillfällen håller inte jämna steg med befolkningstillväxten. Idag föds 95 procent av befolkningen i världen i u-länderna. Men bara ca 15 procent av de totala investeringarna hamnar där. På sikt är detta givetvis en helt orimlig fördelning.

I flertalet länder i Afrika, delar av Indien och Kina samt Centralamerika är utvecklingen både i ekonomiska och sociala termer särskilt negativ. Stora delar av befolkningen lever under mycket fattiga förhållanden. Folkökningen är fortsatt hög. Slitaget på skogar, jordbruksmark etc är högt. Bristerna vad avser jobb, bostäder, hälsovård, etc leder till social oro, kriminalitet samt omfattande migrationsrörelser inom och mellan länder.

Nu är u-landsgruppen ingalunda homogen. Det finns åtskilliga exempel på fattiga länder som varit framgångsrika i moderniseringsprocessen. Länder som Sydkorea, Taiwan, Malaysia, Indonesien och Costa Rica uppvisar en snabb ekonomisk tillväxt under de senaste årtiondena vilket resulterat i en påtaglig höjning av levnadsstandarden. Utvecklingen har dock inte varit odelat positiv. För flera av dessa länder – som t ex Taiwan – har tillväxten uppnått pris av snabb miljöförstöring. Utvecklingen kan således inte sägas vara hållbar.

Den konventionella tillväxten ifrågasatt

Utvecklingen i industriländerna har under hela 1900-talet kännetecknats av snabb ekonomisk tillväxt. För ett land som Sverige beräknas BNP mätt i reala termer vara nära femton gånger högre idag än i början av seklet.

Den snabba tillväxten i ekonomierna har ackompanjerats av en likaså hög och ökande omsättning av energi och råvaror. Karakteristiskt är att industriländerna, med mindre än en femtedel av den totala befolkningen, svarar för ca 80 procent av förbrukningen av energi och material. Den snabbt ökande genomströmningen av olika råvaror kan illustreras av förhållandet att mänskligheten, läs industriländerna i nord, beräknas ha omsatt lika mycket energi och material efter 1960 som under mänsklighetens historia dessförinnan!

Den höga energi- och materialomsättningen har lett till en allt högre produktion av avfalls- och restprodukter. Det är detta avfall som förklarar de många och växande hoten mot atmosfären och de livsuppehållande systemen på jorden. Klimatpåverkan, uttunnningen av ozonlagret, föroreningen, eutrofieringen samt de snabbt ökande halterna av kemikalier och tungmetaller i miljön är alla resultatet av avfalls- och restprodukter från de produktions- och konsumtionssystem som idag dominerar industriländerna. Via globaliseringen av ekonomin – och genom den snabba utvecklingen av informationsteknologin – har i-ländernas livsstil och konsumtionsvanor blivit stilbildande även för u-länderna.

Beräkningar inom bl a Världsbanken visar på att det finns ungefär lika många köpstarka konsumenter i det som kallas u-länder som i hela Västeuropa sammantaget. Av detta följer att diskussionen om livsstilar och konsumtionsvanor – och den därmed

betingade miljöpåverkan – inte enkelt kan föras enbart i ett nord-sydperspektiv. De rika länderna svarar visserligen för en mycket stor del av påverkan på den globala miljön hittills, men mönstret är sammansatt och förändras snabbt.

Det är något av en paradox att de primära hoten mot de livsuppehållande systemen på jorden består av slösaktig konsumtion och resursanvändning å ena sidan och fattigdom och misär å den andra. Med stigande köpkraft stiger mängden avfall och sopor långt bortom naturens förmåga att ta hand om och absorbera avfallet. På motsvarande sätt leder fattigdom hos allt större grupper till överutnyttjande av naturresursbasen. Människorna utsätter skogar, markområden och kustzonerna för allt större slitage i kampen för att överleva.

Den nuvarande utvecklingen är inte hållbar vare sig i nord eller syd. Detta var den viktigaste slutsatsen vid FNs konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro 1992.

Frågan är alltså inte längre om utvecklingen skall vridas åt rätt håll utan hur detta kan ske. Riodeklarationen och Agenda 21 ger uttryck och vägledning för detta.

En fortgående miljöförstöring leder ofrånkomligen till att resursbasen krymper – och detta i en värld där befolkningen ökar med nära 100 miljoner per år. Sett i ett framtidsperspektiv är det en omöjlighet att ekonomierna i världen växer medan den ekologiska basen krymper. Målsättningen måste vara att åstadkomma balans mellan människans aktiviteter – och framför allt då det ekonomiska livet – och naturens lagar och system. Det är detta som är den stora utmaningen i Agenda 21.

Strukturanpassning i Nord

I dagsläget föreligger en konflikt mellan den snabba tillväxten av världsekonomin och globaliseringen av det ekonomiska livet å ena sidan och de krav som målsättningen om hållbar utveckling uppställer. Naturens gränser vad framför allt gäller förmågan att ta hand om och absorbera avfallsprodukter är på väg att överskridas. Med fortsatt konventionell tillväxt – i nord likaväl som i syd – kommer situationen att förvärras.

Lösningen på problemen är inte mera tillväxt av traditionellt slag. Att lita till spontana teknikförbättringar räcker inte. Vi behöver en ny form av utveckling som sker inom naturens ramar i stället för på bekostnad av dessa. Kvantitet måste ge plats för kvalitet. Framför allt är det frågan om att mångdubbla effektiviteten i energi- och materialhanteringen. Om så sker skulle t ex fossilenergiinnehållet i varje BNP-procent vara avsevärt lägre. Belastningen på biosfären skulle vara i motsvarande grad lägre. För i- liksom för u-länderna skulle stora vinster vara att hämta. Miljöskadorna skulle minska. För många u-länder skulle betalningsbalansproblemen lätta. Importen av olja utgör för många länder mer än hälften av det totala importvärdet.

I-ländernas ansvar är här dubbelt. För det första att se om sitt eget hus, dvs miljöanpassa jord- och skogsbruk, industri, energi, transporter och kemikaliehantering – allt med sikte på att avfall och restprodukter skall kunna tas hand om av naturens kretslopp. För det andra att i nära samarbete bistå u-länderna i deras strävanden att miljöanpassa sina samhällen. Biståndet har här en viktig funktion.

Av resonemanget framgår att även industriländerna är i starkt behov av strukturanpassningsprogram, dock i detta fall för att eliminera ohållbara produktions- och konsumtionssystem.

Antalet miljöflyktingar ökar

Antalet potentiella miljöflyktingar i världen är stort. Knappheten på odlingsjord i kombination med snabb markförstöring är ett stort problem. Bristen på färskvatten ett annat. Idag beräknas nära 300 miljoner människor leva i områden med kronisk brist på vatten. Bl a folkökningen – och ett förväntat varmare klimat – gör att antalet kan vara fem till tio gånger större inom ett par decennier.

I andra delar av världen kan människor komma att tvingas på flykt på grund av alltför höga halter av gifter och föroreningar. Delar av det tidigare Sovjetunionen samt Östeuropa är exempel på detta. Vissa delar av de snabbast industrialiserade områdena i u-länderna uppvisar motsvarande karaktäristika. Halten av föroreningar i luften i Mexico City, Beijing eller Bangkok är många gånger högre än vad hälsovårdsmyndigheterna föreskriver. Bristerna i vatten- och avloppsförsörjningen i Buenos Aires, Bombay eller Manila leder till snabbt ökande risker för både hälsa och miljö.

Redan Brundtlandkommissionen talade om 10 miljoner miljöflyktingar enbart i Afrika. I dagens debatt har mer än det dubbla antalet nämnts. Problematiken bakom migrationen är dock komplex och det är inte lätt att entydigt definiera när just miljöförstöring är den avgörande orsaken till varför folk flyr. Det är dock uppenbart att resursbrist och långt gången miljöförstöring – särskilt den som drabbar mat- och vattenförsörjningen – driver människor på flykt. Effekterna i form av spänningar och konflikter kan vi bara ana.

Från militärer till mat

En förskjutning från en fokusering på militär säkerhet till en fokusering på säkerhet mot fattigdom och marginalisering samt trygghet i försörjningen av livsviktiga naturresurser är nödvändig i en värld där ca 100 miljoner fler människor per år skall ha sina grundläggande behov tillgodosedda från den enda resursbas vi har – jorden – och där denna resursbas redan är utsatt för starkt negativ påverkan på grund av föroreningar, avfall och överutnyttjande.

I den nya säkerhetspolitik som växer fram spelar biståndet en viktig roll. Biståndet är det främsta operativa instrument industriländerna har när det gäller att stödja befolkningen i u-länderna i deras kamp mot fattigdomen, resursutarmningen och miljöförstöringen. I den meningen kan biståndet utgöra en viktig kraft för de processer vars mål det är att stärka freden och säkerheten.

Ett ändrat synsätt

I Rio 1992 betonades den intima kopplingen mellan miljö- och utvecklingsfrågorna redan i konferensens benämning: The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Agenda 21, världens agenda för det 21:a århundradet, utformades mycket medvetet med en betoning av att miljö- och utvecklingsfrågorna är två sidor av samma mynt. Miljöpolitiken ses inte längre som en sektorfråga. Angreppssättet är i stället det bredast tänkbara, dvs miljön är central i all mänsklig verksamhet; naturen skall brukas och nyttjas av människan, men i former som är uthålliga. I Riokonferensen och i förberedelseprocessen deltog de flesta u-länder och satte sin prägel på förhandlingar och synsätt.

Vi kan inte nog understryka vad snabbheten betyder i de förändringar som sker när det gäller miljöpåverkan i stort, fattiga människors slitage på miljön och konsumtionsvanornas utveckling. Ekonomiernas tillväxt, folkökningen samt den

ökade marginaliseringen av stora grupper människor påskyndar processen. Den storskaliga påverkan på, och förändring av, miljöförutsättningarna som nu pågår är unik i människans historia och kräver stor flexibilitet i hanteringen liksom beredskap inför oväntade händelser och effekter.

Vi får inte glömma bort att det tog Sverige mer än tjugo år att successivt utveckla en miljöpolitik värd namnet. Först de allra senaste åren har viktiga frågor som kretsloppsprinciper, livscykelanalyser etc börjat diskuteras. Detta visar behovet av snabba åtgärder på bl a miljölagstiftningens område i många u-länder. Den stora frågan är om man kommer att hinna med att utveckla effektiva kontrollorgan och styrformer innan alltför stora skador skett på natursystemen.

Riksdagen har uttalat att biståndet från Sverige inte får bidra till miljöförstöring, att hållbar utveckling skall främjas. Svårigheten är att vårt eget land – ja, över huvud taget industriländerna – befinner sig långt ifrån en hållbar utveckling. Energi och transporter, jordbruk och skogsbruk, kemikaliehantering – alla dessa sektorer uppvisar exempel på system och lösningar som inte är hållbara. Slutsatsen är att vi idag saknar modeller för hållbar utveckling, ett faktum som gör bistånd för hållbar utveckling extra svårt.

Från ord till handling

Efter UNCED har begreppet hållbar utveckling fått starkt genomslag världen över. Inom både industriländer och u-länder pågår ett omfattande arbete både på nationell och kommunal nivå för att förverkliga olika delar av Agenda 21.

Samtidigt skall svårigheterna att gå från ord till handling inte underskattas. En rad olika hinder föreligger i både industriländerna och u-länderna när det gäller att förverkliga intentionerna från Rio:

- En svårighet är att begreppet "hållbar utveckling" saknar en entydig och operationell definition.
- Agenda 21 bygger i stor utsträckning på ett sektortänkande. För många problem behövs ett mera holistiskt angreppssätt.
- Agenda 21 innehåller föga om de specifika gränser för utvecklingen som naturen ställer upp. Principen om materians oförstörbarhet samt termodynamikens lagar är helt avgörande för förståelsen av vad som händer då energi och olika typer av material omsätts. På samma sätt är det med principen om kretslopp, dvs att olika materialflöden måste inordnas i naturens kretslopp.
- Programmet andas generellt en hög tilltro till regeringarnas förmåga att styra och planera utvecklingen. Är detta realistiskt i dagens värld?
- Svårigheterna för u-länderna att ta till sig Agenda 21 beror mycket på de många akuta problem som länderna står inför. Den "sociala bomben" tickar snabbt. Långsiktiga problem som har med naturresursernas bärkraft respektive ökade föroreningshalter att göra tvingas ofta stå tillbaka för mer omedelbara överlevnadsfrågor.

- I industriländerna är hindren av många slag. Det nödvändiga omtänkandet möter motstånd bland både producenter och konsumenter. Därtill kommer ekonomins spelregler, sektoriseringen av samhällets organisation samt över huvud taget kortsiktigheten i beslutsfattandet.

Politiska och sociala förutsättningar för hållbar utveckling

Principen att hållbar utveckling måste bygga på att utvecklingen är både socialt och miljömässigt hållbar formulerades i Rio. Hållbar utveckling är inte möjlig i en värld som präglas av djupa ekonomiska och sociala orättvisor.

Den grundläggande politiska utmaningen i länderna och i internationellt samarbete, som kommer att avgöra möjligheterna till framgång i kampen mot de globala miljöhoten, är därför att förändra de politiska, ekonomiska och sociala systemen så att människans villkor och sociala förutsättningar står i samklang med en hållbar utveckling. Demokratiska, politiska strukturer, ekonomisk utveckling som gagnar flertalet och social rättvisa, framstår därvid som grundstenar i en nationell och internationell politik för hållbar utveckling.

Arbetet för hållbar utveckling måste således bygga på följande grundförutsättningar:

- De gränser för utvecklingen som naturen sätter upp. Om så inte sker äventyras avkastningen från de livsuppehållande systemen – åkermarken, skogarna, haven.
- Samhälleliga strukturer som präglas av demokrati och folkligt medinflytande. Annars kan inte legitimitet uppnås för förändringar som är nödvändiga.
- En rättvis fördelning av resurser, både inom och mellan länder.

Folkökningen

Samspelet människa – resurser – miljö är komplicerat. Inte minst gäller detta i en situation då folkmängden ökar snabbt.

Sett i ett historiskt perspektiv har folkmängdens storlek haft stor betydelse vid olika sk trendbrott i mänsklighetens utveckling. När människan t ex tog steget från jägar- till bondesamhället spelade befolkningsstorleken en avgörande roll.

I dagens läge står människan inför problem av likartat slag. Knappheten på resurser – typ mat, mineraler eller andra råvaror – framstår därvid inte som det på kort sikt avgörande problemet. Utmaningen ligger snarare i den snabbt ökade genereringen av avfalls- och restprodukter, som på olika sätt riskerar att skada atmosfären, skogarna, jordbruksmarken, marina miljöer etc.

Det är inte minst mot denna bakgrund sambandet befolkning – miljö bör betraktas. Människans miljöpåverkan beror inte bara på befolkningens storlek utan väl så mycket på livsstil och konsumtionsvanor samt val av teknologier. Om vi t ex utgår

ifrån hoten mot atmosfären är det i första hand den höga fossilanvändningen i ett litet antal rika länder som utgör problemet.

Detta innebär dock inte att folkökningen i de fattiga länderna saknar betydelse. Tvärtom. Två problem framträder tydligt. Å ena sidan förstörelsen och förslitningen av naturresursbasen när ett växande antal fattiga människor tvingas överutnyttja skogar, jordar och kustområden i sin kamp för överlevnad.

Å andra sidan den ökade efterfrågan på energi och andra råvaror när ekonomierna börjar ta fart. Med användande av konventionell teknik innebär detta snabbt ökade halter av avfall och restprodukter. Sammantaget innebär detta att en fortsatt snabb folkökning innebär stora problem ut såväl resurs- som miljösynpunkt.

Ekonomins spelregler styr åt fel håll

Dagens ekonomiska modeller förutsätter att olika typer av kapital är fullt ut utbytbara mot varandra. När knapphet uppstår på en vara eller resurs stiger priset och utbyte sker mot en annan vara. Verkligheten fungerar inte på detta sätt. När vi t ex bygger ett hus är tegelsten och trävirke utbytbara mot varandra. Om vi däremot ägnar oss åt fiske är fiskeutrustningen och själva fisken komplementära storheter. Investering i stora fiskebåtar lönar sig föga om inte kapaciteten motsvaras av en tillräcklig mängd fisk. Här ser vi för övrigt idag exempel på en sektor där massiva investeringar i utrustning lett till utfiskning i stora områden. Rent ekonomiskt har det inneburit vinster på kort sikt men stora förluster på lång sikt.

Vad man kan säga är att den neo-klassiska ekonomin inte förmår fånga in den komplexa verklighet som naturen och ekosystemen representerar. En avgörande svårighet gäller hur naturens olika värden och tjänster skall värderas. En annan gäller det faktum att ekosystemen kännetecknas av icke-linjära funktioner och samband. Vi har alltså svårt att på förhand veta när påverkan på ett ekosystem – t ex en skog som utsätts för sura regn – leder till allvarliga, ibland irreparabla skador.

Spelreglerna i ekonomin är helt avgörande för om hållbar utveckling skall vara möjlig. Världsbanken konstaterar 1992 i sin rapport *Environment and Development*: "Private markets provide little or no incentives to curbing pollution", dvs marknads-ekonomin ger föga incitament till att bringa föroreningarna under kontroll. Grundproblemet är att miljökostnaderna för olika typer av påverkan på naturen och miljön som regel inte reflekteras i marknadsprinciperna. För att så skall ske krävs politisk intervention.

En absolut förutsättning för att förverkliga Agenda 21 och tankarna om en hållbar utveckling är att ekonomins spelregler radikalt ändras. Så länge konsumtionen av olja, kol, mineraler, trävaror och många andra produkter kan ske till starkt subventionerade priser och/eller utan att miljökonsekvenserna räknas in i priset kommer ansträngningarna till hushållning och utvecklingen av miljöanpassade alternativ att starkt motarbetas eller t o m omöjliggöras.

Nords Janusansikte

Som redan konstaterats är de i i-länderna förhärskande produktions- och konsumtionsmönstren långtifrån hållbara. Svårigheterna är därför stora när det gäller att bistå olika u-länder – eller länder i Östeuropa – med att utveckla hållbara system på respektive område. U-länderna är som regel ovilliga att satsa på system som ännu ej

prövats i i-länderna och i-länderna satsar mycket måttligt på det som inte känns oundgängligt i ett kort, politiskt och ekonomiskt, perspektiv.

Så länge denna dubbelhet består i industriländerna är det orealistiskt att förvänta sig några snabba genombrott för Agenda 21 i de fattiga länderna. Slutsatserna av detta är att en biståndspolitik för hållbar utveckling vare sig blir trovärdig eller effektiv om inte Sveriges politik i övrigt får motsvarande inriktning.

Ett förslag som vi senare återkommer till går ut på att Sverige skulle ingå särskilda avtal om en gemensam process för hållbar utveckling med ett fåtal u-länder. Genom en sådan uppläggning skulle garanteras att förändringsarbetet i vårt eget land vad gäller en miljöanpassning av kemikalieanvändning, jordbruk, transporter, energi etc utsattes för kritisk granskning från länder vars miljöpåverkan ännu är marginell i dessa avseenden. Samtidigt skulle Sverige via biståndsinsatser stödja länderna i deras arbete för att utveckla hållbara system både inom jord- och skogsbruk, fiske samt för den moderna sektorn.

Biståndets roll

En ny syn på biståndet, som ett instrument för att hantera angelägenheter som är gemensamma för mänskligheten, börjar växa fram i givarländerna. Det är positivt därför att det leder bort från känslan av att biståndet enbart är en fråga om de rikas allmosor till fattiga – vilken är beroende av den relativa styrkan i biståndsopinionen, konjunktursvängningar m m – till något som uppfattas som ett gemensamt ansvarstagande inom världssamfundet. Biståndet måste uppfattas som en viktig del av det internationella samarbetet för att lösa problem av en storleksordning världen inte tidigare stått inför.

Eftersom de ekologiska restriktionerna förhindrar ett ohämmat naturresursutnyttjande kommer fördelningsfrågorna alltmera i förgrunden. Ett bistånd som bidrar till att stärka produktionspotentialen – genom framsynta metoder för bruket av jordarna, skogarna, marina resurser etc – blir därför av största vikt. På samma sätt kan ett bistånd inriktat mot att begänsa och förhindra olika föroreningar bli avgörande för inte minst den fattiga befolkningens hälsa.

I allt fler u-länder ökar medvetenheten om sambandet mellan utveckling och miljö. Detta ökar förutsättningarna för ett bistånd inriktat på hållbar utveckling.

Sverige på världens miljökart

Sveriges ambitionsnivå, både på miljö- och biståndsområdena, har länge varit hög. Vi har sedan mer än tjugo år haft ett internationellt rykte om oss att vara ledande när det gäller miljöfrågor och vårt anseende som biståndsgivare är mycket gott, inte minst bland u-länder.

Utgångspunkterna för att fördjupa vårt arbete med ett miljöanpassat, hållbart utvecklingsbistånd är bra. Vi har ett förtroendekapital internationellt. Den svenska allmänhetens intresse för frågorna är stort, inte minst hos den yngre generationen. Vi arbetar ambitiöst med att omsätta Agenda 21 på lokal nivå och bygger upp både ett kunnande och i bästa fall en grundattityd till utvecklingsfrågorna på hemmaplan som kan utgöra en stark bas för det internationella arbetet.

I Rio åtog vi oss att bidra till u-ländernas arbete med att omsätta Agenda 21 i handling. I UNCED-propositionen (december 1993) slås det också fast att vi skall ligga långt framme när det gäller miljö- och utvecklingsarbete även fortsättningsvis,

att vi skall vara ledande aktörer, både på de normativa och operativa områdena. Detta har varit vår utgångspunkt för den analys och de rekommendationer som ingår i rapporten.

Rekommendation: Sverige skall fortsatt vara ett av de ledande länderna i världen när det gäller bistånd för hållbar utveckling. Detta bör bli en av de viktigaste profilfrågorna i svensk utrikespolitik.

Biståndet för hållbar utveckling måste vara en del av en samlad och konsekvent svensk utrikespolitik för fred, säkerhet och demokrati, både generellt och på miljöns område. Då blir biståndet ett ännu viktigare bidrag till lösningarna på de nya säkerhetsproblem världen står inför.

Rekommendation: En mer sammanhållen svensk utrikespolitik på bistånds- och miljöområdena behövs – inom ramen för en vidgad säkerhetspolitik. Detta kräver en ökad samsyn och mer samverkan mellan aktörerna.

Bra bistånd för hållbar utveckling (kap 3)

Biståndet, rätt utformat och inriktat, kan spela en viktig katalytisk roll, initiera och påskynda positiva processer och bidra konkret i lägen där inhemska resurser inte räcker till trots en politisk vilja och insikt om vad som behöver göras. Agenda 21 slår fast att biståndet behövs, som en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att utvecklingen i världen skall bli bestående. Biståndet är dessutom mer än finansiella flöden, det är bl a samarbete mellan människor och länder liksom idé- och kunskaps-utbyte.

Bakom det femte målet för svenskt bistånd återfinns samma grundtankar som i Riodeklarationen och Agenda 21.

Rekommendation: Under förutsättning att tillväxtmålet tolkas med utgångspunkt i hållbar utveckling, ligger de svenska biståndsmålen i linje med Agenda 21 och räcker, tillsammans med åtagandena i UNCED, för att det svenska biståndet skall kunna inriktas på en hållbar utveckling.

Generellt kan sägas att ett bistånd enligt Agenda 21 förutsätter mer av analys och metodutveckling inom områden som varit förbisedda i den svenska utvecklingsdebatten hittills.

Rekommendation: De principer för hållbar utveckling som ingår i Riodeklarationen skall konsekvent beaktas i det svenska biståndet, framför allt försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren betalar och principen om användning av miljökonsekvensbedömningar.

Vi betonar betydelsen av mottagarlandets perspektiv och konstaterar att dialogen med mottagarländerna är avgörande för en förståelse av båda parter utgångspunkter och önskemål.

Rekommendation: Särskilda miljödiskussioner med mottagarländerna, bilateralt och regionalt, bör initieras.

Den svenska miljöpolitiken bör få ett genomslag i de diskussioner och förhandlingar som förs i biståndssammanhang. Detta förutsätter kunnande om tänkesätt, slutsatser, riktlinjer och beslut.

Rekommendation: Förhandlingar, både i multilaterala och bilaterala sammanhang, måste från svensk sida bygga på insikter om grunddragen i den svenska miljöpolitiken, om de svenska biståndsmålen, om internationell normbildning och svenska internationella åtaganden på miljö- och utvecklingsområdena och om innebörden i begreppet hållbar utveckling. Detta kräver utbildning av biståndsadministratörer på alla nivåer.

Vi diskuterar vidare frågan om s k grön konditionalitet. Vi redovisar kortfattat något om andra biståndsgivares, inklusive EUs strategier.

Rekommendation: Utred närmare möjligheten för bilaterala avtal om ömsesidig hållbar utveckling mellan några u-länder och Sverige enligt holländsk modell.

Vi diskuterar strategiska överväganden i det svenska biståndet – bl a vikten av integrering av ett miljötänkande i allt bistånd, långsiktighet i biståndet, fattigdomsinriktning, sociala aspekter – med betoning på genderaspekter – avvägningar mellan multilateralt och bilateralt bistånd och betydelsen av katastrofförebyggande bistånd.

Rekommendation: Fattigdomsinriktningen i det svenska biståndet bör bestå också när biståndet ges en inriktning i överensstämmelse med Agenda 21.

Rekommendation: Betona mer vikten av långsiktiga, fattigdomsinriktade, katastrofförebyggande utvecklingsinsatser än kortsiktigt katastrofbistånd i den svenska biståndspolitik.

Kritiska insatsområden (kap 4)

Vid analysen har vi konstaterat att biståndet på många sätt redan idag svarar upp mot målsättningarna i Agenda 21. Jämfört med många andra givare ligger svenskt bistånd långt framme. Dock föreslår vi en rad åtgärder för att ytterligare stärka både fattigdomsinriktningen och integrationen av miljöhänsyn i olika verksamheter. På vissa områden innebär våra förslag en delvis helt ny inriktning av biståndet.

Mot bakgrund av vår diskussion i tidigare kapitel om världens miljö- och utvecklingskarta och om begreppet hållbar utveckling samt de element i en övergripande strategi som redovisas i kap 3, har vi funnit att följande *faktorer* bör tillmätas avgörande betydelse vid valet av kritiska insatser inom ramen för ett hållbart bistånd:

- Fattigdom
- Antal människor
- Miljöns sårbarhet/känslighet
- Huruvida de fattigas basbehov tillgodoses
- Huruvida svensk kompetens finns att tillgå
- Internationella åtaganden

Vi anser att vissa *sektorövergripande dimensioner* bör prägla urvalet av kritiska insatsområden, som t ex kvinnors rättigheter, inflytande och medverkan; kapacitetsuppbyggnad, inkl. undervisning på alla nivåer; samspelet miljö - ekonomi; befolkningsutveckling.

Vidare anser vi – också mot bakgrund av vår tidigare diskussion och med tanke på faktorerna ovan – att följande sektorer framstår som särskilt kritiska och väsentliga för ett svenskt bistånd för en hållbar utveckling:

- Vattentillgång/-användning
- Hållbart jordbruk
- Marin miljö/kustområdet
- Stadsförvaltning/urbanisering
- Energi/transporter

Insatser inom de ovan nämnda dimensionerna och sektorerna kan grupperas inom två insatsområden, som från perspektivet hållbar utveckling – både med tanke på sociala utgångspunkter och kraven på ett hållbart nyttjande av naturresurser – är fundamentala för fattiga människors överlevnad och möjligheter till en bättre tillvaro. Det första området är vatten- och matförsörjning och de krav på naturresursbasen detta ställer. Det andra är de miljöproblem som är förknippade med den snabba urbaniseringen, framför all avfalls-/avlopps-/föroreningsproblemen.

Dessa två breda insatsområden anser arbetsgruppen måste betonas särskilt i ett svenskt bistånd som har utgångspunkterna hållbar utveckling och fattigdomsinriktning. Därutöver tillmäter vi energiförsörjningen särskild betydelse.

När vi valt ut dessa kritiska insatsområden är det både för att markera behovet av *ökat stöd* och för att ange en *delvis ny inriktning*. Vi understryker kraftfullt nödvändigheten av att sluta kretsloppen av näringsämnen och organiskt material i

samband med vår diskussion om insatser, t ex i avsnitten om jordbruk, marin miljö och urban miljö.

Rekommendation: Det hållbara biståndet bör ägna särskild uppmärksamhet åt följande insatsområden:

- Mat- och vattenförsörjning/naturresursbasen
 - vattenresurser/-användning
 - hållbart jordbruk
 - marin miljö/kustområdet
 - biologisk mångfald
 - skog
- Urbana miljöproblem
 - avfall/avlopp
 - transporter
- Kapacitetsutveckling
 - institutionsutveckling
 - forskning, utbildning, undervisning
 - miljöekonomi
 - enskilda organisationer
- Energisystem
- Befolkningsutveckling

Biståndet idag - en genomgång av två länder

En total genomgång av det nuvarande bilaterala biståndet i ljuset av Agenda 21 har inte varit möjlig att göra. För att ändå få en uppfattning om hur det svenska biståndet ter sig på gräsrotsnivå, från fältet, i mottagarlandet, bad vi IIED genomföra en studie av det samlade svenska bilaterala biståndet i två av mottagarländerna.

Viktiga lärdomar enligt studien är bl a att:

- Det svenska utvecklingssamarbetet i stort sett är bra från Agenda 21-synpunkt – men behöver kompletteras;
- Det svenska stödet till energisektorn i Indien dock inte sker i "UNCED-andan";
- Det svenska utvecklingssamarbetet röner stor respekt för sin fokus på fattigdom, katalytiska angreppssätt, risktagande, folkligt deltagande, omsorg om miljön och öppenhet för lokala initiativ;
- Deltagande/medbestämmandeprocesser är grundläggande;

- Det är viktigt att i större utsträckning stödja frivilliga organisationer och den privata sektorn, gärna i någon form av samverkan med staten där det är möjligt;
- Biståndet har en viktig roll i förhållande till Agenda 21, eftersom det kan
 - hjälpa till att vrida marknadskrafterna i "rätt" riktning, vad beträffar omsorg om miljön och social och ekonomisk utjämning,
 - hjälpa till med obundet stöd utanför det statliga etablissemangen, vilket kan bidra till innovationer,
 - ha en multiplikatoreffekt - om det koncentrerar sig på att sprida kunskap om lyckade pilotaktiviteter.

Arbetsgruppen har funnit att denna typ av genomlysning av biståndet i ett land kan vara en mycket värdefull bas för diskussioner om det fortsatta svenska biståndet både till ett visst land och generellt.

Rekommendation: Genomför en analys med utgångspunkt i Agenda 21 av det samlade svenska biståndet i varje mottagarland, i stil med det som arbetsgruppen låtit göra i Indien och Zambia.

Kritiska och andra viktiga insatsområden

I rapporten redovisar vi relativt utförligt de överväganden som ligger bakom valet av insatsområden. I denna del av sammanfattningen återger vi endast vissa av rekommendationerna.

Vattenresurser/vattenanvändning

Rekommendation: Svenskt bistånd måste aktivt medverka till att tillgängliga, knappa vattenresurser utnyttjas på bästa möjliga sätt genom att förbättra försörjningsläget av tjänligt vatten och näringsriktig mat genom att främja:

- Ett integrerat synsätt som omfattar såväl mark- som vattenvård;
- Kapacitetsuppbyggnad, information och ökat medvetande;
- Decentraliserat beslutsfattande;
- Tillvarata kvinnornas roll i hushållningen av vattenresurserna;
- Behandla vatten som en ekonomisk resurs vars värde omfattar miljökostnader och alternativ användning.

Rekommendation: Stödet till jordbrukssektorn bör öka.

Sveriges bistånd bör ge fortsatt hög prioritet åt utvecklandet av u-ländernas jordbruk, med tonvikt på det småskaliga jordbruket. Detta innebär fortsatt verksamhet inom området jordbruk och landsbygdsutveckling, med det uttalade syftet att bidra till ett långsiktigt, hållbart nyttjande av mark- och vattenresurser. Det svenska stödet bör kanaliseras för att utveckla en "*dubbelt grön revolution*", där högre avkastning kombineras med en inriktning mot ekologiskt jordbruk. Särskild uppmärksamhet bör ägnas principen om kretslopp för näringsämnen och organiskt material, risk- och konsekvensanalyser vad avser den nya genteknikens tillämpningar inom jordbruket. Andra viktiga aspekter är vattentillgång och vattenförsörjning i torra och halvtorra områden, utvecklandet av kreditsystem för insatsvaror inom jordbruket för småbönderna, kvinnornas roll och möjligheter, institutionella frågor som bruksrätt till marken och rätten till vatten och andra resurser samt husdjurens betydelse för kretslopp och småböndernas hushållsekonomi.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas de pastoral produktionsystemen i torra och halvtorra områden.

Riktlinjer för stöd till ett hållbart jordbruk bör snarast tas fram.

Marin miljö/kustområdet

Rekommendation: Svenskt bistånd bör ge hög prioritet åt insatser för att utveckla effektiva system för det hållbara nyttjandet av naturresurser och skyddet av den marina miljön i u-ländernas kustområden. Prioritet bör ges åt Sveriges traditionella mottagarländer. Insatser inom olika sektorer och biståndsformer bör samordnas bättre än hittills. Inriktningen bör vara:

- Kapacitetsuppbyggnad och institutionell utveckling inom forskning, högre utbildning och på myndighetsplanet;
- Regional samordning och planering av kust- och flodområden samt naturresursutnyttjandet i dessa;
- Utbildning, rådgivning och olika typer av kampanjer för medvetandeuppbyggnad;
- Stöd för utvecklandet av ekologiskt anpassade avloppsreningssystem;
- Utveckling av vatten-, naturresurs- och miljölagstiftning;

Dessutom bör turismens roll och konsekvenser för kustzonernas miljö uppmärksammas. Stöd till utvecklandet av skogsturism bör övervägas.

Biologisk mångfald

Rekommendation: Den biologiska mångfalden är rik i många u-länder. Rätt utnyttjad kan den tillföra u-länderna värdefulla inkomster. Biståndet bör aktivt stödja u-länderna i deras arbete på detta område och i första hand fokuseras på:

- Bevarande och uthålligt nyttjande av biologisk mångfald i de landskap som utnyttjas av människan;
- Stöd till bevarande och utveckling av växtgenetiska resurser genom stöd till genbanker och till lokalt baserad växtförädling;
- Stöd till nationell policyutveckling och nationella aktionsplaner för bevarande och nyttjande av biologisk mångfald;
- Analys av värdet av olika former av biologisk mångfald, särskilt på hushållsnivå och lokal nivå för att bättre kunna fokusera framtida stöd till bevarande av mångfalden;
- Integrering av ett bevarande av mångfalden i övrigt bistånd.

Skog

Rekommendation: Biståndet bör bidra aktivt till u-ländernas ansträngningar att utveckla policies för ett hållbart skogsbruk och till FAOs normativa arbete. Vi bör vidare stödja FN-systemets uppföljning av hur Skogsprinciperna, som antogs vid UNCED, omsätts i praktiken i u-länderna.

Särskild uppmärksamhet bör vidare ägnas metodutveckling när det gäller lokal skogsskötsel och skogsförnygring, framför allt i torra områden.

Urbana miljöproblem

Rekommendation: Program för bistånd till lokal institutionsutveckling och kapacitetsuppbyggnad inom urbana områden bör utvecklas, för att bygga upp mänsklig och teknisk kapacitet att hantera miljö-/utvecklingsfrågor som följer av den snabba urbaniseringen.

Förutsättningarna att utnyttja den kommunala resursbasen i Sverige bör särskilt uppmärksammas.

Institutionsutveckling, utbildning/undervisning

Rekommendation: En mer omfattande och mer systematisk satsning på institutionsutveckling, miljöutbildning och miljöundervisning bör göras.

Miljöekonomi

Rekommendation: Satsningarna på miljöekonomi inom biståndet bör öka, med framför allt tre syften: Att utveckla en allmän miljöekonomisk kompetens i mottagarländerna, att integrera miljöekonomisk analys i program och projekt och att öka miljöekonomiskt kunnande inom biståndsorganisationen.

Enskilda organisationer

Rekommendation: Stödet till enskilda organisationer i mottagarländerna som arbetar med miljöfrågor och hållbar utveckling bör öka på sikt.

Energi

Rekommendation: Energibiståndet bör dels få ökad prioritet inom biståndet, dels kraftsamlas till ett fåtal länder och där inriktas mot åtgärder för att utveckla ländernas samlade energipolitik i riktning mot hushållning med energi och förnybara lösningar.

Rekommendation: Samarbetet med utvalda länder bör omfatta bl a:

- Utvecklandet av en långsiktig strategi för ett hållbart energisystem där s k demand side management ges en central roll. Prispolitiken bör ges stor uppmärksamhet, bl a bör eventuella subsidier omprövas. Biståndsmedel kan övergångsvis användas för att dämpa effekterna av slopade subsidier. Formerna för hur miljökostnaderna för olika typer av energiutnyttjande skall integreras i priserna bör övervägas, etc.
- Stärkandet av landets kapacitet vad gäller både organisation, planering, forskning, utbildning och träning etc på energiområdet.
- Utvecklandet av nya och effektiva organisations- och finansieringsformer, bl a för småskaliga energilösningar samt olika typer av energiserviceföretag.
- Erbjudandet av förmånliga krediter för investeringar inom områdena energieffektivitet och förnybara energislag. Förutsättningarna för elektrifiering på landsbygden – i första hand baserad på solenergilösningar – bör ges särskild uppmärksamhet. Sak samma gäller modern teknik för utnyttjande av biomassa.
- Utvecklandet av effektiva informationsstrategier.

Rekommendation: Överväg att engagera en grupp institutioner och/eller företag inom Sverige – typ NUTEK (kansliet för energiplanering), SEI, produktionsbolag (typ Vattenfall) samt något kommunalt energibolag – för att tillsammans med motsvarande institutioner i mottagarlandet utveckla ett långsiktigt samarbete.

Rekommendation: Stor restriktivitet bör iaktas vad gäller svensk medverkan i nya storskaliga energiprojekt, bl a stora dammprojekt. En förutsättning för sådana är att noggranna miljökonsekvensanalyser genomförs – omfattande både hur ekologin och lokalbefolkningen i ett tänkt projektområde påverkas. Svensk medverkan i byggandet av fossileldade kraftverk upphör.

Befolkningsutveckling

Rekommendation: Kraftfullt svenskt stöd för uppföljning av Kairokonferensens handlingsprogram, särskilt med inriktning på sexuell och reproduktiv hälsa, utbildning av unga kvinnor samt preventivmedelsrådgivning.

Forskningsbiståndet

Rekommendation: Egen forskningskapacitet är av central betydelse i arbetet för hållbar utveckling. Arbetsgruppen vill särskilt framhålla:

- Alla insatser inom forskningsbiståndet bör kritiskt granskas utifrån Agenda-21-perspektivet, dvs även stöd för kapacitetsbyggnad inom traditionella discipliner inklusive olika forskningsprojekt.
- Lösandet av flertalet miljö- och naturresursproblem förutsätter samarbete över disciplingränserna. Utvecklandet av sådana forskningsmiljöer bör aktivt stödjas, inte minst vad gäller samspelet mellan ekonomi och ekologi. Ämnet miljöekonomi bör ges särskild uppmärksamhet.
- Sambanden befolkning–naturresurser–miljö är komplicerade. De analyser som finns utgör försök att bedöma jordens totala förutsättningar att klara försörjningen av mat, vatten, energi etc för en snabbt ökande befolkning. Det framstår som angeläget att genomföra motsvarande studier på regional och/eller nationell nivå, i första hand i de regioner där Sverige har lång erfarenhet av biståndssamarbete.

- Kvinnornas roll och betydelse i utvecklingsprocessen – och för hållbar utveckling – är dåligt uppmärksammat. Forskningsbiståndet bör stödja forskning kring dessa aspekter.
- Jordbruks- och vattenresursfrågorna och den marina produktionen bör ägnas särskild uppmärksamhet inom forskningsbiståndet.

Industriellt och teknologiskt samarbete

Rekommendation: Följande inriktning av verksamheten framstår som angelägen:

- Aktivt stödja utvecklingen av miljölagstiftning, institutioner för miljöforskning och en lämplig myndighetsstruktur på miljöområdet i mottagarländerna. Såväl SIDA, BITS, SwedeCorp som SAREC har lämnat bidrag till sådana åtgärder i sin verksamhet. Denna typ av kapacitetsutveckling bör få högsta prioritet inom den nya myndigheten.
- Miljökonsekvensbedömningar (MKB) bör vara obligatoriska för alla typer av projekt där u-krediter och biståndskrediter kommer till användning. Bara projekt som uppfyller högt ställda miljökrav accepteras. Viktigt är att kapaciteten för MKB även på mottagarsidan uppmärksammas.
- Det bilaterala finansieringsstödet inriktas på s k användarteknologier, dvs energi, kollektivtrafik, vatten, tele samt avfall och avlopp. Här finns stora miljövinster att göra. Därtill besitter Sverige avsevärd kompetens inom flera av dessa teknologier. För att underlätta en dylik utveckling etableras kontakter mellan biståndet och i första hand olika kommunala bolag för att förbereda en ökad rådgivnings- och konsultverksamhet på dessa teknologiområden. Observera att förutsättningar för denna typ av verksamhet är att de tekniklösningar som väljs har blivit föremål för anpassning till lokala förhållanden.
- Biståndet bör som ett led i utvecklingen aktivt stödja uppkomsten av s k joint ventures kring moderna och miljöanpassade teknologisatsningar mellan företag i i-länderna och motsvarande i u-länderna. (Den verksamhet med miljöinriktning som idag sker via SwedeCorp bör byggas ut.)
- En särskild studie initieras för att närmare pröva hur biståndet kan stödja kapacitetsutvecklingen rent allmänt inom i första hand de fattigaste u-länderna på de nya s k grundläggande teknologierna (dvs informationsteknologin, biotekniken, nya material). Motivet är den stora påverkan på utvecklingen som dessa teknologier har även för u-länderna. Risken bedöms stor att många fattiga u-länder hamnar helt vid sidan om teknikutvecklingen på dessa områden.

- Forsknings- och utvecklingsarbetet i både i- och u-länder har i stor utsträckning resulterat i att arbetskraft ersatts av energi- och kapitalintensiva metoder. Forskningsbiståndet inriktas på att stödja forskning kring arbetsintensiva teknologier.
- Av särskilt intresse är förutsättningarna att stödja utvecklandet av skretsloppsteknologier. Ekoteknologiskt kretsloppstänkande har lång tradition framför allt i Kina. Modern bioteknologisk kunskap tillämpas där framgångsrikt i detta syfte bl a för energiproduktion, rening av avloppsvatten och för hantering av fast avfall från jordbruket. Denna kunskap och erfarenhet kunde få ett stort värde även i andra delar av världen.
- Forskningssamarbete på dessa områden bör stödjas, i första hand mellan länderna i syd- och sydostasien. Målet med en sådan forskning bör vara praktiska tillämpningar inom industriproduktion, jordbruk och miljöskydd. Biogasproduktion, mikrobiell rening av avloppsvatten från industrin, omvandling av fast organiskt avfall till djurfoder, papper, etanol, osv är exempel på sådana tillämpningar. Med hjälp av modern informationsteknologi, genom elektroniska nätverk, kan resultaten av sådan forskning effektivt spridas och tillämpas i ett stort antal u-länder.

Det multilaterala samarbetet (kap 5)

I detta kapitel diskuterar vi framför allt Världsbanken, GEF och UNDP.

Sverige har som litet land alltid varit en stark anhängare av multilateralismen, och inte minst verkat för ett starkt FN. Stödet för FN har varit såväl politiskt som finansiellt. I runda tal en tredjedel av det samlade svenska biståndet 1994/95 går till olika multilaterala organ, som FNs olika fonder och program för utveckling, katastrofbiståndet och till de internationella finansieringsorganen Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna.

Rekommendation: Världsbankens under senare år utvecklade policy för hållbar utveckling är väl avvägd. Sverige bör aktivt verka för genomslag för denna politik i bankens *hela* verksamhet, med särskild tonvikt på genomförande på fältet.

Rekommendation: Arbetsgruppen föreslår att beredningsrutinerna i Sverige i fråga om bankens verksamhet med miljöpolitisk räckvidd ses över och förstärks med särskild miljöpolitisk kompetens.

Rekommendation: Arbetsgruppen föreslår att särskilda resurser tillförs det nordisk-baltiska kontoret, för att förstärka kapaciteten för beredning av frågor av miljöpolitisk betydelse och för hållbar utveckling, och för att löpande följa och medverka i policyutvecklingen i dessa frågor i banken och bland medlemsländernas representanter. Överläggningar bör omgående inledas med de övriga länderna i vår valgrupp om modaliteterna för att förstärka den miljöpolitiska kapaciteten vid det nordisk-baltiska kontoret.

Rekommendation: Förutsättningarna för att vidga GEF-mandatet till att tydligare omfatta färskvattenfrågan och utarmningen av tropiska kustområden bör analyseras.

Vi diskuterar också ansvarsfördelningsfrågor m m i anslutning till globala miljö- och utvecklingskonventioner.

Rekommendation: Finansieringen av det svenska bidraget till GEF bör delas mellan miljö- och biståndsanslagen med hänsyn till inriktningen av GEF.

Beredningsformer, metodik och resurser (kap 6)

Enligt UNCED-propositionen och riksdagens beslut skall Sveriges aktiva och pådrivande insatser i det globala miljö- och utvecklingssamarbetet fortsätta och utvecklas. Denna uppgift är sektorövergripande och kräver därför resurser och organisation som går utöver gängse arbetsformer och rutiner.

Biståndspolitikens utformning är central för att uppnå målet, men den måste vävas samman med Sveriges agerande inom internationell miljöpolitik och internationell ekonomisk politik samt med allmän utrikes- och FN-politik. Vad som krävs är en integrerad och samlad svensk syn på ekonomisk och social utveckling inom ramen för bärkraften i de globala ekosystemen.

Det finns enligt vår mening idag en klar diskrepans mellan mål och resurser i det samlade internationella samarbetet för hållbar utveckling. Denna diskrepans ter sig särskilt allvarig i ljuset av att förberedelser nu inleds för 1997 års extra generalförsamling, som skall granska genomförandet av UNCED-besluten.

Rekommendation: Kvantitativt och kvalitativt förstärkta resurser krävs på de departement och myndigheter som utgör de centrala aktörerna i UNCED-uppföljningen, i första hand utrikesdepartementets iu-avdelning och politiska avdelning, miljö- och naturresursdepartementet och finansdepartementets ekonomiska avdelning. Avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete bör förstärkas i särskild ordning.

Arbetsgruppen föreslår att en gemensam funktion inrättas i regeringskansliet för det fortsatta arbetet med att utveckla integrationen, samsynen och samspelet i miljö- och utvecklingsfrågor med sikte på en samlad politik för hållbar utveckling.

Rekommendation: En permanent och fokuserad beredningsordning, med förankring på hög politisk nivå och med särskilda resurser bör tillskapas i regeringskansliet för att ge slagkraft åt en samlad svensk politik för hållbar utveckling i det internationella samarbetet.

Rekommendation: För att påskynda processen mot integrering av miljöaspekterna i allt utvecklingsarbete, måste ett särskilt ansvar markeras inom UD/TU, t ex genom tillsättande av en biträdande statssekreterare.

Rekommendation: Biståndsmyndigheten måste förstärka sina resurser för att med ökad flexibilitet – både som sakkunniginstans och genomförandeorgan – kunna hantera miljörelaterade, tvärssektoriella frågor.

Rekommendation: 60 miljoner kronor bör disponeras utanför biståndsbudgeten för katalytiska insatser i normbildning och metodutveckling. Dessa medel kan användas för metodutveckling och för miljöpolitiskt intressanta, oförutsedda insatser etc, på UD, miljödepartementet, biståndsmyndigheten och i de internationella organisationerna.

Arbetsgruppen föreslår dessutom att anslagsnivåerna för särskilda miljöinsatser inom biståndet höjs.

På myndighetsnivån bör en genomgång ske av hur styrmedel kan utnyttjas, vilken kapacitet som behöver utvecklas, vilka personella resurser som behövs, hur verksamheten bör organiseras och vilka ytterligare metoder, riktlinjer och policies som måste utvecklas.

Rekommendation: Den tilltänkta nya biståndsmyndigheten måste få en central enhet med senior personal, ansvariga för miljöaspekter. Enheten måste dimensioneras med tanke på den mångfasetterade verksamheten inom myndigheten och med tanke på de många miljörelaterade frågor som måste hanteras i samverkan med omvärlden.

Vi diskuterar vidare hur Agenda 21 kan sättas i centrum för biståndets planering och resultatredovisning, behovet av förstärkt analys, kravet på miljökonsekvensbedömningar och stödet via enskilda organisationer.

Vi framhåller att en mera systematisk miljökonsekvensbedömning av planerade insatser successivt bör innebära att utgångspunkterna för en utvärdering också av miljöpåverkan, såväl positiv som negativ, finns tydligare beskrivna i insatsdokument.

Rekommendation: Metoder måste utvecklas för att utvärderingsverksamheten inom biståndet skall fördjupas med tanke på miljöaspekter och hållbar utveckling.

Idag saknas former för en samlad redovisning till riksdagen av hela biståndet i ett Agenda 21-perspektiv. Vi nämner en modell för detta som tillämpas i Australien.

Rekommendation: UD bör överväga hur UNCED-perspektivet regelbundet bör belysas i samband med rapportering och förslag till riksdagen.

Vid ett eventuellt svenskt medlemskap i EU kommer en avsevärd del av den svenska biståndsbudgeten att gå till EUs biståndsarbete. Med utgångspunkt i vårt femte biståndsmål är det av stor vikt att Sverige aktivt arbetar för att öka miljömedvetenheten och miljöaspekternas hantering i EU-biståndet. Vi tror att behovet av extra resurser, för att hantera påverkan på och samordning med EUs bistånd, hittills allvarligt underskattats.

Rekommendation: Om Sverige går med i EU måste avsevärda resurser avdelas för att vi aktivt skall kunna delta i utformningen av biståndspolitik och biståndsinsatser inom EU.

Den svenska resursbasen (kap 7)

Vi har låtit göra en sammanfattande kartläggning av den svenska resursbasen för bistånd i enlighet med Agenda 21. Vi redovisar åtta slutsatser av studien och bygger ett antal rekommendationer på dessa.

Rekommendation: Sverige bör aktivt intressera sig för att besätta internationella tjänster på hög nivå med anknytning till området hållbar utveckling.

Rekommendation: UD och biståndsmyndigheten bör diskutera behovet på sikt av nya institutioner eller konstellationer för att bidra till analys och genomförande av svenskt bistånd för uthållig utveckling.

Rekommendation: De enskilda organisationerna bör systematiskt granska sin biståndsverksamhet i ljuset av Agenda 21. Biståndsmyndigheten bör vara beredd att aktivt stödja de enskilda organisationerna i detta arbete.

Rekommendation: UD och biståndsmyndigheten bör ordna systematiska utbildningsinsatser för alla som är verksamma inom biståndet, inklusive ansvariga på policynivå.

I . VÄRLDENS MILJÖ- OCH UTVECKLINGSKARTA

I vilket vi påpekar samband mellan utveckling, säkerhet och demokrati och säger något om hur världen ser på miljö och utveckling efter UNCED, något om en delvis ny syn på biståndet och något om Sveriges roll i det internationella miljö- och utvecklingssamarbetet.

Utveckling, säkerhet och demokrati

En ny säkerhetsagenda avtecknar sig. Efter det kalla krigets slut har spänningarna och hoten ändrat karaktär. Hotbilden från luften domineras inte längre av kärnvapenmissiler eller bombplansarmador. Istället träder nya problem i förgrunden som farlig UV-strålning och ett gradvis allt varmare klimat. Hotbilden från havet domineras inte längre av atomubåtar eller hangarfartyg utan av risken för en höjning av havsvattennivån och en utarmning av tropikernas kustnära områden. De nya hoten mot vår gemensamma säkerhet är främst kopplade till fattigdomsproblematiken, den fortsatta snabba folkökningen, knappheten på vissa naturresurser samt förstöringen av natur och miljö. Gemensamt för denna typ av problem är att de inte kan lösas med traditionella militära maktmedel.

Mänskligheten står inför en situation där klyftorna mellan rika och fattiga ökar, fattigdomen riskerar att cementeras i stora områden, befolkningen i många fattiga länder fortsätter att öka snabbt, de politiska systemen i samma länder visar tecken på sönderfall, arbetslöshet och undersysselsättning snabbt ökar i omfattning i både rika och fattiga länder och miljön och de livsuppehållande systemen är utsatta för allt starkare negativ påverkan. En konsekvens av alla dessa skeenden är att ett ökande antal människor, framför allt i de fattiga länderna, känner växande otrygghet i sin livssituation. Skyddet mot hunger och misär, mot godtyckligt våld, interna blodiga uppgörelser och tvångsförflyttningar upplevs av allt fler som otillräckligt.

Den snabba folkökningen, i kombination med fattigdomen, gör att knappheten på odlingsjord, brännved och vatten blir ett allt svårare problem över vidsträckta områden i Asien, Afrika och Centralamerika. Följden är att antalet potentiella miljöflyktingar är mycket stort. Människor tvingas iväg till andra länder och migrationen till städerna påskyndas.

Inflyttningen till städerna är problematisk i första hand på grund av snabbheten i processen. Traditionella familjemönster och familjeband luckras upp. Städerna saknar beredskap att sörja för de nya invånarna vad beträffar hälsovård, bostäder, arbetstillfällen, vatten och sanitet etc. Följden är att slumstäderna växer med ökande sociala problem och kriminalitet som följd.

En enda jord

Redan Stockholmskonferensen 1972 ägnade berättigad uppmärksamhet åt flera av dessa problem. Konferensens motto var "Only One Earth". Konferensen var dock

starkt fokuserad på i-landsfrågor, framför allt olika typer av industriella föroreningar och deras konsekvenser för miljön. Fattigdoms- och utvecklingsfrågorna berördes endast marginellt. De komplicerade sambanden mellan människa och miljö samt hur faktorer som antalet människor, fattigdomsnivån, livsstilarna och valet av teknologi påverkar livsmiljön gavs begränsat utrymme.

Idag är dessa samband långt tydligare. Under de dryga tjugo år som förflutit sedan Stockholmskonferensen har världens befolkning ökat med nära två miljarder människor. Nittio procent av ökningen har skett i u-länderna. Tillväxten i ekonomierna har inte hunnit med. I många u-länder är levnadsstandarden för folkets flertal idag lägre än vid den koloniala frigörelsen.

Detta konstaterande innebär ingalunda att utvecklingen i de fattiga länderna skulle ha stått stilla. Tvärtom finns det åtskilliga exempel på framsteg. Analfabetismen har trängts tillbaka. Andelen barn som genomgår primärbildning har ökat kraftigt. Både hälsovården och näringsintaget ligger på en avsevärt högre nivå än för tjugo, trettio år sedan. Medellivslängden är idag 63 år, en ökning med 17 år jämfört med 1960.

Dessa framsteg till trots uppvisar u-länderna som grupp en rad skriande problem. Kombinationen av fattigdom och folkökning gör att försörjningen med mat, vatten och energi framstår som allt mera kritisk, framför allt i de torra och halvtorra regionerna. Bristen på investeringskapital gör att infrastrukturen kännetecknas av allt större brister. Tillgången på arbetstillfällen håller inte jämna steg med befolkningstillväxten. Idag föds 95 procent av befolkningen i världen i u-länderna. Men bara ca 15 procent av de totala investeringarna hamnar där. På sikt är detta givetvis en helt orimlig fördelning.

I flertalet länder i Afrika, i delar av Indien, Kina och Centralamerika, är utvecklingen både i ekonomiska och sociala termer särskilt negativ. Stora delar av befolkningen lever under mycket fattiga förhållanden. Folkökningen är fortsatt hög. Slitaget på skogar, jordbruksmark, etc är högt. Bristerna vad avser jobb, bostäder, hälsovård, etc leder till social oro, kriminalitet och omfattande migrationsrörelser inom och mellan länder.

Nu är u-landsgruppen ingalunda homogen. Det finns åtskilliga exempel på fattiga länder som varit framgångsrika i moderniseringsprocessen. Länder som Sydkorea, Taiwan, Malaysia, Indonesien och Costa Rica uppvisar en snabb ekonomisk tillväxt under de senaste årtiondena vilket resulterat i en påtaglig höjning av levnadsstandarden. Utvecklingen har dock inte varit odelat positiv. För flera av dessa länder – som t ex Taiwan – har tillväxten uppnått till priset av snabb miljöförstöring. Utvecklingen kan således inte sägas vara hållbar.

Den konventionella tillväxten ifrågasatt

Utvecklingen i industriländerna har under hela 1900-talet kännetecknats av snabb ekonomisk tillväxt. För ett land som Sverige beräknas BNP mätt i reala termer vara nära femton gånger högre idag än i början av seklet. Tillväxten i industriländernas ekonomier har fortsatt under de senaste decennierna som dessutom kännetecknas av en mycket snabb globalisering. Så t ex har världshandeln ökat betydligt snabbare än tillväxten i ekonomierna som sådan. Dominansen både vad gäller tillväxten och handeln är stor för den s k triaden, dvs USA, Japan och Europa.

Den snabba tillväxten i ekonomierna har ackompanjerats av en likaså hög och ökande omsättning av energi och råvaror. Den totala efterfrågan i världen på fossila bränslen, trävaror samt olika mineraler är idag 4-5 gånger högre än i början av 1950-talet. Karaktäristiskt är att industriländerna, med mindre än en femtedel av den totala befolkningen, svarar för ca 80 procent av förbrukningen av energi och material. Den snabbt ökande genomströmningen av olika råvaror kan illustreras av förhållandet att mänskligheten, läs industriländerna i nord, beräknas ha omsatt lika mycket energi och material efter 1960 som under mänsklighetens historia dessförinnan!

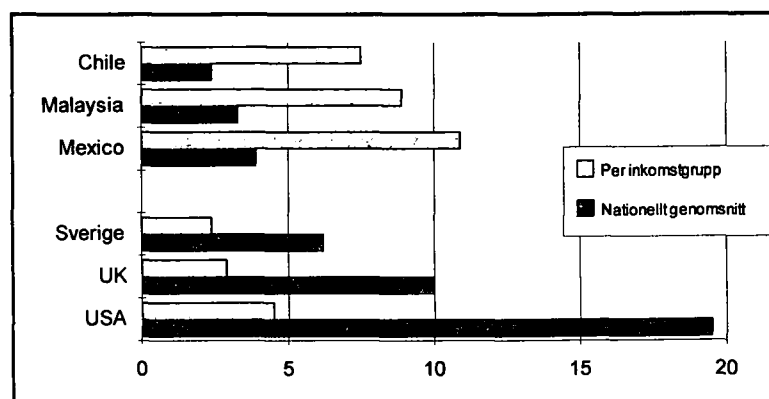
Den höga energi- och materialomsättningen har lett till en allt högre produktion av avfalls- och restprodukter. Det är detta avfall som förklarar de många och växande hoten mot atmosfären och de livsuppehållande systemen på jorden. Klimatpåverkan, uttunnningen av ozonlagret, försurningen, eutrofieringen samt de snabbt ökande halterna av kemikalier och tungmetaller i miljön är alla resultatet av avfalls- och restprodukter från de produktions- och konsumtionssystem som idag dominerar industriländerna. Via globaliseringen av ekonomin - och genom den snabba utvecklingen av informationsteknologin - har i-ländernas livsstil och konsumtionsvanor blivit stilbildande även för u-länderna. En växande över- och medelklass i länder som Brasilien, Mexico, Indien, Kina och Indonesien efterfrågar idag samma komfort och standard som motsvarande grupper i Nordamerika eller Europa.

Industriländerna i nord och u-länderna i syd brukar vad gäller levnadsstandard beskrivas som varandras motsatser. Det är givetvis riktigt om vi betraktar situationen i stort. Dock skall noteras att det finns ett nord i syd likaväl som det finns ett syd i nord.

Beräkningar inom bl a Världsbanken visar på att det finns ungefär lika många köpstarka konsumenter i det som kallas u-länder som i hela Västeuropa sammantaget. Betydande grupper i industriländerna lever samtidigt under knappa förhållanden. Deras användning av fossila bränslen t ex är avsevärt lägre än vad som gäller för medelklassen i länder som Mexico, Malaysia och Chile (se diagram 1).

Diagram 1

Livsstil och konsumtionsvanor (CO_2 -utsläpp från olika inkomstgrupper)



Ton CO_2 /år och person.

För i-länder - > 20% lägsta inkomsten. För u-länder - > 20% högsta inkomsten
(Källa: Paul Harrison - föredrag Stockholm maj 1994)

Av detta följer att diskussionen om livsstilar och konsumtionsvanor – och den därmed betingade miljöpåverkan – inte enkelt kan föras enbart i ett nord-sydperspektiv. De rika länderna svarar visserligen för en mycket stor del av påverkan på den globala miljön hittills, men mönstret är sammansatt och förändras snabbt.

Det är något av en paradox att de primära hoten mot de livsuppehållande systemen på jorden består av slösaktig konsumtion och resursanvändning å ena sidan och fattigdom och misär å den andra. Med stigande köpkraft stiger mängden avfall och sopor långt bortom naturens förmåga att ta hand om och absorbera avfallet. På motsvarande sätt leder fattigdom hos allt större grupper till överutnyttjande av naturresursbasen. Människorna utsätter skogar, markområden och kustzonerna för allt större slitage i kampen för att överleva.

Den nuvarande utvecklingen är inte hållbar vare sig i nord eller syd. Detta var den viktigaste slutsatsen vid FNs konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro 1992.

Frågan är alltså inte längre om utvecklingen skall vridas åt rätt håll, utan hur detta kan ske. Riodeklarationen och Agenda 21 ger uttryck och vägledning för detta.

En fortgående miljöförstöring leder ofrånkomligen till att resursbasen krymper – och detta i en värld där befolkningen ökar med nära 100 miljoner per år. Sett i ett framtidsperspektiv är det en omöjlighet att ekonomierna i världen växer medan den ekologiska basen krymper. Målsättningen måste vara att åstadkomma balans mellan människans aktiviteter – och framför allt då det ekonomiska livet – och naturens lagar och system. Det är detta som är den stora utmaningen i Agenda 21.

Strukturanpassning i Nord

I dagsläget föreligger en konflikt mellan den snabba tillväxten av världsekonomin och globaliseringen av det ekonomiska livet å ena sidan och de krav som målsättningen om hållbar utveckling uppställer. Naturens gränser vad framför allt gäller förmågan att ta hand om och absorbera avfallsprodukter är på väg att överskridas. Med fortsatt konventionell tillväxt – i nord likaväl som i syd – kommer situationen att förvärras.

Föreställningen att värnandet om miljön kräver fortsatt konventionell tillväxt i industriländerna är därför högst tvivelaktig. Vad som behövs är inte fortsatt snabb energi- och råvaruförbrukning, en förutsättning hittills för den ökade tillväxten. Vad som krävs är i stället en utveckling där fokus riktas mot innehåll och kvaliteten, inte enbart kvantiteten. Utmaningen ligger i en mångdubbling av effektiviteten i energi- och råvaruanvändningen.

Det senaste decenniet kännetecknas av en långtgående liberalisering och avreglering av kapitalmarknaderna. Efterfrågan på det alltmera lätttrörliga kapitalet har vuxit snabbt som en konsekvens av bl a frigörelseprocessen i Östeuropa, växande underskott i statsbudgetarna i många industriländer samt utvecklingsansträngningarna i u-länderna. Inte minst den fortsatta snabba folkökningen gör att behovet av kapital kommer att fortsätta att öka under överskådlig tid. För att t ex undvika att arbetslösheten ökar rent procentuellt måste u-länderna som grupp skapa fler jobb under de närmaste tjugo åren än summan av dagens befolkning i Nordamerika och Västeuropa.

Så länge ekonomins spelregler – ett ämne vi återkommer till – inte är utformade så att hänsyn tas till olika skadliga effekter på miljön, framför allt genom en internalisering i priserna av miljökostnaderna, är risken uppenbar att olika sociala och

miljömässiga skyddsåtgärder tonas ned i både i- och u-länder, allt i syfte att erbjuda kapitalet högsta möjliga avkastning.

Av resonemanget framgår att även industriländerna är i starkt behov av strukturanpassningsprogram, dock i detta fall för att eliminera ohållbara produktions- och konsumtionssystem.

Om balans inte uppnås mellan ekonomin och ekologin kan vi se fram mot allt större spänningar och konflikter om knappa resurser. Tecknen är tydliga allaredan. Så t ex är bristen på odlingsjord påtaglig i delar av Kina, Indien och Afrika.

Situationen kan på sätt och vis jämföras med vad som hände i Sverige under andra hälften av 1800-talet. Med dåtidens teknologi klarade inte jordbruket av att försörja den växande befolkningen. Bortemot en miljon människor utvandrade till Nordamerika. Skillnaden idag är att det finns få jungfruliga områden i världen beredda att ta emot människor som ej klarar försörjningen i hemlandet.

Överuttaget respektive slitaget på skogar, jordbruks- och betesmarker samt den marina miljön beror på olika faktorer. Dels kan det vara fråga om att uttaget från en viss resurs är högre än den naturliga avkastningen, dvs man tär på kapitalet. Utfiskningen är ett sådant exempel. Men också felaktiga jordbruksmetoder - antingen i form av mycket hög intensitet eller långsamt tärande, ålderdomliga metoder på marginella jordar - hör till denna kategori. Följden blir bl a markförstöring. Det kan också vara fråga om snabb folkökning där så småningom resurserna ej räcker till. Eller kan det hänga samman med en ojämn fördelning av marken. Ytterligare en faktor som spelar in är köpkraftens utveckling. När inkomsterna stiger i ett land ökar normalt efterfrågan på kött, ägg och mejeriprodukter. För att framställa dessa produkter behövs betydligt större arealer än för en diet bestående av ris eller spannmål.

Antalet miljöflyktingar ökar

Antalet potentiella miljöflyktingar i världen är stort. Knappheten på odlingsjord i kombination med en snabb jordförstöring i olika områden har redan nämnts som orsaker.

Bangladesh är ett land där jordförstörelsen inte är något stort problem. Jordarna tillförs varje år värdefull näring och organiskt material i samband med att stora områden översvämmas. Situationen vad gäller odlingsmarken är ändå prekär. Idag finns 120 miljoner människor i Bangladesh. Odlingsarealen är ca 0,08 hektar per person, en mycket låg siffra. Inom trettio år förväntas arealen per person vara halverad pga folkökningen. Vad kommer då att hända? Det beräknas att ca femton miljoner människor utvandrat till Indien under de senaste tjugo åren pga bristen på odlingsmark. I Indien har stora spänningar uppstått i dessa områden mellan immigranterna från Bangladesh och ursprungsbefolkningen.

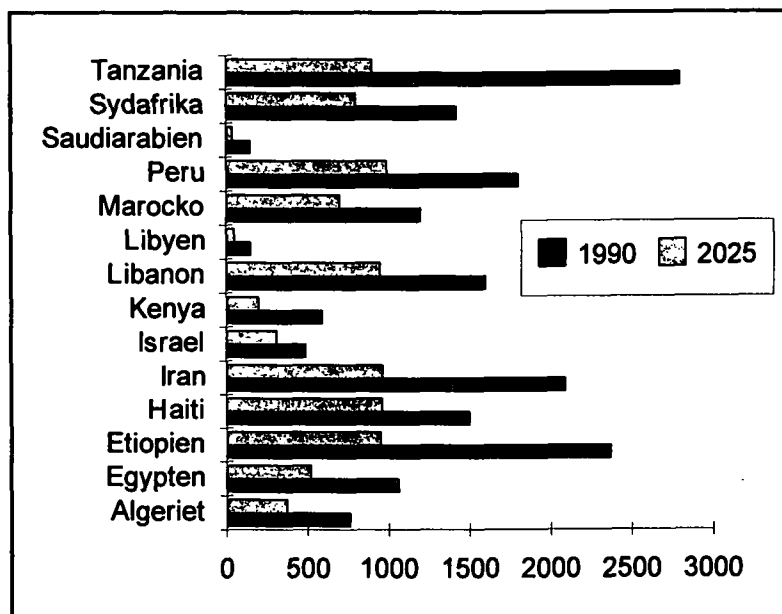
Bristen på färskvatten är en annan explosiv fråga. Idag beräknas nära 300 miljoner människor leva i områden med kronisk brist på vatten. Bl a folkökningen - och ett förväntat varmare klimat - gör att antalet kan vara fem till tio gånger större inom ett par decennier.

Vattenförsörjningen är en särskilt känslig fråga. Vatten är långt svårare att transportera än mat. Det bör noteras att mer än 90 procent av det vatten som förbrukas i Egypten kommer via importen av livsmedelsprodukter. I diagram 2 illustreras vattenförsörjningen i länder som bedöms ha en särskilt kritisk situation. Det framstår

som uppenbart att inte minst matförsörjningen kommer att vara alltför problematisk i dessa länder. Det bör understrykas att den mest sannolika krisen i områden som kännetecknas av "vattenstress" inte kommer att vara att människor dör av törst utan snarare av svält.

Diagram 2

Färskvattentillgång (antal m3 per person och år)



Kronisk vattenbrist anses råda när tillgången är mindre än 1000 km³ per år och person.

(Källa: Scientific American, februari 1993)

I andra delar av världen kan människor komma att tvingas på flykt på grund av alltför höga halter av gifter och föroreningar. Delar av tidigare Sovjetunionen samt Östeuropa är exempel på detta. Vissa delar av de snabbast industrialiserade områdena i utländerna uppvisar motsvarande karaktäristika. Halten av föroreningar i luften i Mexico City, Beijing eller Bangkok är många gånger högre än vad hälsovårdsmyndigheterna föreskriver. Bristerna i vatten- och avloppsförsörjningen i Buenos Aires, Bombay eller Manila leder till snabbt ökande risker för både hälsa och miljö.

Redan Brundtlandkommissionen talade om 10 miljoner miljöflyktingar enbart i Afrika. I dagens debatt har mer än det dubbla antalet nämnts. Problematiken bakom migrationen är dock komplex och det är inte lätt att entydigt definiera när just miljöförstöring är den avgörande orsaken till varför folk flyr. Det är dock uppenbart att resursbrist och långt gången miljöförstöring – särskilt den som drabbar mat- och vattenförsörjningen – driver människor på flykt. Effekterna på sikt i form av spänningar och konflikter kan vi bara ana.

Från militärer till mat

En förskjutning, från en fokusering på militär säkerhet till en fokusering på säkerhet mot fattigdom och marginalisering samt trygghet i försörjningen av livsviktiga naturresurser, är nödvändig i en värld där ca 90 miljoner fler människor per år skall ha sina grundläggande basbehov tillgodosedda från den enda resursbas vi har - jorden - och där denna resursbas redan är utsatt för starkt negativ påverkan på grund av föroreningar, avfall och överutnyttjande.

Det finns för övrigt många exempel i historien där kampen om knappa naturresurser lett till spänningar och konflikter. Vattenfrågans betydelse för fredsprocessen i Mellanöstern är ett sådant.

I den nya säkerhetspolitik som växer fram spelar biståndet en viktig roll. Biståndet är ett av de främsta operativa instrument industriländerna har, när det gäller att stödja befolkningen i u-länderna i deras kamp mot fattigdomen, resursutarmningen och miljöförstörelsen. I den meningen kan biståndet utgöra en viktig kraft för de processer vars mål det är att stärka freden och säkerheten.

Befolkningskonferensen i Kairo 1994 handlade om delar av denna problematik. Konferensen resulterade i ett omfattande handlingsprogram med fokus på åtgärder inom hälsovård, socialpolitik och utbildning. Förhoppningen är att programmets breda inriktning skall leda till en successiv nedgång i fertiliteten i den fattiga delen av världen.

Vad Kairo-konferensen inte sysslade med, var hur den ökning av världsbefolkningen på mellan två och tre miljarder människor, som under alla förhållanden kommer att ske till år 2025, skall klaras när det gäller mat, vatten, bostäder, sysselsättning etc. (Denna ökning beror på det s k momentet i befolkningsutvecklingen, dvs basen är så mycket större idag, att även om antalet födda barn per kvinna minskar kraftigt, kommer befolkningen att fortsätta öka snabbt.)

Vi möter här problem av en storleksordning och komplexitet som världssamfundet inte tidigare stått inför. Redan dagens situation visar upp skriande brister vad gäller möjligheterna att sörja för de många människornas omedelbara behov. Därtill kommer en allt mera negativ påverkan på naturen och miljön.

I sin bok "Preparing for the 21st Century" beskriver historikern Paul Kennedy bl a situationen i Kina och Indien. För att eliminera fattigdomen och stabilisera befolkningen skulle dessa båda länder behöva en ekonomisk tillväxt på 8-10 procent årligen under de närmaste decennierna. Om så skulle ske med konventionell teknik skulle dock miljöpåverkan anta enorma proportioner.

Om länderna däremot fick en tillväxtnivå på 2-3 procent årligen skulle fattigdomen cementeras och ökningstakten i befolkningen sannolikt fortsätta att vara hög. Resultatet skulle vara katastrofalt både ur mänsklig och miljömässig synpunkt (ett allt hårdare tryck mot naturresursbasen).

Slutsatsen är att den för länderna helt nödvändiga tillväxten måste ske i andra former än hittills. För att åstadkomma detta krävs ett nära samarbete med de rika länderna innebärande bl a överföring av resurser samt ett omfattande teknologisamarbete. Rätten att bruka vår gemensamma och begränsade biosfär kommer att ligga bakom framtidens viktigaste internationella konfliktrisker, men också förhandlingsuppgifter.

Ett ändrat synsätt på miljö och utveckling

En markant förändring, när det gäller synsättet på miljöfrågorna, har skett i världen sedan FNs miljökonferens i Stockholm 1972. Dagordningen vid Stockholmskonferensen utgick, som redan nämnts, från en relativt snäv uppfattning om miljöfrågornas karaktär, den var sektorinriktad, teknikorienterad och i-landsbetonad. Många u-länder var uttalat misstänksamma och uppfattade konferensen som ytterligare ett sätt av i-länderna att diktera utvecklingsvillkoren.

I Nairobi 1982, i samband med UNEPs tioårsjubileum, var u-länderna bättre företrädare och frågor av mer utpräglat u-landsintresse fanns med, t ex ökenspridning. En begynnande insikt om sambandet mellan miljö och utveckling kunde urskiljas. Diskussionen om det som senare skulle bli Brundtlandkommissionen inleddes.

I Rio 1992 betonades den intima kopplingen mellan miljö- och utvecklingsfrågorna redan i konferensens benämning: The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). Agenda 21, världens agenda för det 21:a århundradet, utformades mycket medvetet med en betoning av att miljö- och utvecklingsfrågorna är två sidor av samma mynt. Miljöpolitiken ses inte längre som en sektorfråga. Angreppssättet är i stället det bredast tänkbara, dvs miljön är central i all mänsklig verksamhet – naturen skall brukas och nyttjas av människan, men i former som är uthålliga. I Riokonferensen och i förberedelseprocessen deltog de flesta u-länder och satte sin prägel på förhandlingar och synsätt.

Agenda 21 innehåller förslag till åtgärder på ett stort antal områden. Program-mets kostnader har inte kalkylerats i detalj. De uppskattningar som uppgavs i samband med Riokonferensen slutade på 625 miljarder dollar årligen fram till år 2000. Forskningsinstitutet Worldwatch Institute har kommit fram till liknande uppskattningar, senast i "State of the World 1993".

Kostnaderna för att inte agera i UNCEDs anda överstiger vida budgeten för UNCEDs Agenda 21. Enbart kostnaden för subventioner av energi, konstgödsel, vatten, etc i världen – som förstärker miljö- och naturresursförstöringen – har grovt uppskattats till 1 000 miljarder dollar per år. Kostnaderna för den pågående s k ökenbildningen har uppskattats till 42 miljarder dollar per år. Men de verkligt stora, snart sagt omätbara kostnaderna – inte bara i pengar – kommer att uppstå till följd av förändrade produktionsförutsättningar, försämrad hälsa och uppkomsten av internationella osäkerhetstillstånd.

Dessa siffror och uppskattningar kan jämföras med den utgift – vi föredrar att kalla den framtidsinvestering – de rika länderna i Agenda 21 föreslås svara för, i form av bistånd, på sammanlagt 125 miljarder dollar per år. Betraktad som en investering i förebyggande åtgärder måste denna försäkringspremie betraktas som låg.

Vi kan inte nog understryka vad snabbheten betyder i de förändringar som sker när det gäller miljöpåverkan i stort, fattiga människors slitage på miljön och konsumtionsvanornas utveckling. Ekonomiernas tillväxt, folkökningen och den ökade marginaliseringen av stora grupper människor påskyndar processen. Som ett exempel kan nämnas att några av de frågor som dominerade diskussionerna på Riokonferensen, inte ens var med på agendan i Stockholm tjugo år tidigare. Den storskaliga påverkan på, och förändring av, miljöförutsättningarna som nu pågår är unik i människans historia och kräver stor flexibilitet i hanteringen och en stor beredskap för oväntade händelser och effekter.

Vi får inte glömma bort att det tog Sverige mer än tjugo år att successivt utveckla en miljöpolitik värd namnet. Först de allra senaste åren har viktiga frågor som kretsloppsprinciper, livscykelanalyser, etc börjat diskuteras. Detta visar behovet av snabba åtgärder på bl a miljölagstiftningens område i många u-länder. Den stora frågan är om man kommer att hinna med att utveckla effektiva kontrollorgan och styrformer innan alltför stora skador skett på natursystemen.

Fortfarande har världssamfundet stora svårigheter att hantera de komplexa frågeställningarna inom ramen för en helhet. Det är svårt att komma bort från sektortänkandet. Kairokonferensen och dess resultat, liksom förberedelserna för det sociala toppmötet 1995, visar detta. Det är emellertid uppenbart att ett paradigmskifte ägt rum mellan 1972 och 1992.

Ett kvardröjande fundamentalt problem är vilken utvecklingsmodell som skall råda. Många i vår del av världen förstår eller anar att livsstilen här inte kan fortsätta opåverkad och heller inte kan få breda ut sig ytterligare i världen. Den nödvändiga förbättringen av levnadsstandarden hos u-ländernas många fattiga måste ske i andra former än dem vi tillämpat hittills.

Riksdagen har uttalat att biståndet skall främja en hållbar utveckling och omsorg om miljön. Svårigheten är att vårt eget land – ja, över huvud taget industriländerna – befinner sig långtifrån en hållbar utveckling. Energi och transporter, jordbruk och skogsbruk, kemikaliehantering – alla dessa sektorer uppvisar exempel på system och lösningar som inte är hållbara. Slutsatsen är att vi idag saknar modeller för hållbar utveckling, ett faktum som gör bistånd för hållbar utveckling extra svårt.

Biståndets roll

En ny syn på biståndet, som ett instrument för att hantera angelägenheter som är gemensamma för mänskligheten, börjar växa fram i givarländerna. Det är positivt därför att det leder bort från känslan av att biståndet enbart är en fråga om de rikas allmosor till fattiga – vilken är beroende av den relativa styrkan i biståndsopinionen, konjunktursvängningar m m – till något som uppfattas som ett gemensamt ansvarstagande inom världssamfundet. Biståndet måste uppfattas som en viktig del av det internationella samarbetet för att lösa problem av en storleksordning världen inte tidigare stått inför.

En risk med denna inställning är givetvis att egenintresset hos givaren träder i förgrunden, att biståndet styrs in i former och till områden som framför allt gynnar oss själva. Detta kan motverkas med en tydlig fattigdomsinriktning av biståndspolitiken. Vi måste sålunda fortsätta att se biståndet som ett uttryck för solidaritet och tillika avbetalning på en ekologisk skuld, som vi har dragit på oss genom våra livsmönster.

Analyserna kring utvecklingsfrågorna – samt biståndets roll för utveckling – blir allt mer komplicerade. Sambanden mellan olika utvecklingsfaktorer är långt mer komplexa än vad det traditionella sektortänkandet kunnat omfatta. De traditionella biståndsfrågorna har alltför högsta prioritet, framför allt inriktningen på fattigdomsbekämpning, men blir samtidigt allt mera komplicerade som en konsekvens av bl a folkökningen, det ökade trycket på naturresursbasen samt över huvud taget det minskade "miljöutrymmet". Inflytande- och fördelningsfrågor blir långt svårare att hantera politiskt om inte traditionell tillväxt kan presenteras som den självklara lösningen på relativ fattigdom.

Biståndet kan, med en större förståelse för sambanden mellan miljö och fattigdom, medverka till att dyrbara återvändsgränder i utvecklingen undviks. Ett bistånd som bidrar till att det finns mer att nyttiggöra sig genom att produktionspotentialen stärks – genom framsynta metoder för bruket av jordarna, skogarna, marina resurser etc – blir av största vikt. Ett bistånd som leder till bättre näringsstatus och mindre förorening för fattiga kan bli avgörande för hundratal miljoner människors hälsa.

En rad viktiga frågor som påverkar utvecklingen i u-länderna – och därmed miljöförhållandena – som t ex det internationella finansiella systemet, reglerna för världshandeln etc, kan inte påverkas annat än marginellt via biståndet. Vi har därför inte haft ambitionen att särskilt analysera eller lägga förslag kring denna typ av frågeställningar. Vi vill dock understryka att biståndet måste ses som en del av ett samlat svenskt internationellt agerande, vilket bl a förutsätter omfattande samråd i en rad internationella frågor mellan olika delar av regeringskansliet. Det finns åtskilliga exempel bakåt i tiden där konsistensen i den förda politiken brustit.

I allt fler u-länder ökar medvetenheten om sambandet mellan utveckling och miljö. G77-gruppens ordförande markerade tydligt detta och att u-länderna har ett eget ansvar för miljöaspekterna, i sitt slutanförande vid UNCED. Inställningen i många u-länder undergår en förändring:

- Efter UNCED finns en större samsyn på vad olika miljöaspekter på utvecklingen innebär.
- Långt flera individer arbetar idag aktivt i u-länderna med miljörelaterade utvecklingsfrågor.
- Institutioner med inriktning på analyser av miljö/utvecklingsfrågor växer fram i olika u-länder.
- Nästan alla länder i syd är i princip fullvärdiga parter i de internationella överenskommelser som har etablerats.

Allt detta ökar förutsättningarna för ett bistånd inriktat på hållbar utveckling.

Sverige på världens miljökarta

Sveriges ambitionsnivå, både på miljö- och biståndsområdena, har länge varit hög. Vi har sedan mer än tjugo år haft ett internationellt rykte om oss att vara ledande när det gäller miljöfrågor och vårt anseende som biståndsgivare är mycket gott, inte minst bland u-länder.

Sverige ligger dock inte längst fram i alla avseenden när det gäller olika miljöåtgärder och vi lever definitivt inte våra liv som ett kollektiv, på ett sätt som är förenligt med hållbar utveckling. Vi bygger successivt upp en miljöskuld både i vårt land och gentemot resten av världen.

Utgångspunkterna för att fördjupa Sveriges arbete med ett miljöanpassat, hållbart utvecklingsbistånd är dock bra. Vi har ett förtroendekapital internationellt. Den svenska allmänhetens intresse för frågorna är stort, inte minst hos den yngre generationen. Vi arbetar ambitiöst med att omsätta Agenda 21 på lokal nivå och bygger upp både ett kunnande och i bästa fall en grundattityd till utvecklingsfrågorna på hemmaplan som kan utgöra en stark bas för det internationella arbetet.

I Rio åtog vi oss att bidra till u-ländernas arbete med att omsätta Agenda 21 i handling. I UNCED-propositionen till riksdagen i december 1993 slås det fast att biståndet är det viktigaste operativa instrumentet för att åstadkomma detta.

I UNCED-propositionen, som godkändes av riksdagen, slås det också fast att vi skall ligga långt framme när det gäller miljö- och utvecklingsarbete även fortsättningsvis, att vi skall vara ledande aktörer, både på de normativa och operativa områdena. Detta har varit vår utgångspunkt för den analys och de rekommendationer i det som följer.

Biståndet för hållbar utveckling måste vara en del av en samlad och konsekvent svensk utrikespolitik för fred, säkerhet och demokrati, både generellt och på miljöns område. Då blir biståndet ett ännu viktigare bidrag till lösningarna på de nya säkerhetsproblem som världen står inför.

Övriga insatser för den globala miljön – och de behöver vara många – får i allt väsentligt göras utanför biståndet och utgå från ett större mått av egenintresse. Trovärdigheten i ett bistånd för en hållbar utveckling förutsätter dessutom att politiken på hemmaplan får samma inriktning.

Rekommendation: Sverige skall fortsatt vara ett av de ledande länderna i världen när det gäller bistånd för hållbar utveckling. Detta bör bli en av de viktigaste profilfrågorna i svensk utrikespolitik.

Då behövs bli en mer sammanhållen svensk utrikespolitik på bistånds- och miljöområdena – inom ramen för en vidgad säkerhetspolitik – något som kräver en ökad samsyn och mer samverkan mellan aktörerna.

2. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR HÅLLBAR UTVECKLING

I vilket vi redovisar några grundläggande begrepp och förhållningssätt, återger något av diskussionen om miljöförutsättningar för utveckling och något om kopplingar mellan miljöfrågor och andra centrala, utvecklingsrelaterade frågor.

Om begreppet hållbar utveckling

Riodeklarationens första princip lyder: *"I strävan mot en hållbar utveckling står människan i centrum. Hon har rätt till ett hälsosamt och rikt liv i samklang med naturen."* Tyngdpunkten i deklarationen ligger på miljö- och utvecklingsproblematiken i utvecklingsländerna. Av de principer som tar sikte på miljöarbetet inom industriländerna framgår att *"även kommande generationers behov av utveckling och miljö måste tillgodoses på ett rättvist sätt"*; att *"skyddet av miljön måste utgöra en integrerad del av utvecklingsprocessen"* och att staterna *"bör begränsa och undanröja produktions- och konsumtionsmönster som inte är långsiktigt hållbara"*.

Brundtlandkommissionen framhöll att en grundläggande förutsättning för hållbar utveckling är att den inte hotar de naturliga system som allt liv på jorden bygger på, dvs atmosfären, skogarna, åkermarken, betesmarkerna, de marina resurserna samt färskvattnet. För att lyckas krävs djupgående förändringar i både attityderna till och målsättningarna för samhällets utveckling. Ekonomiska och ekologiska överväganden måste integreras i alla beslutsprocesser. All utveckling måste planeras med utgångspunkt från de förutsättningar naturens lagar uppställer.

Hållbar utveckling är den centrala principen i det globala handlingsprogrammet Agenda 21. Där framhålls att de viktigaste orsakerna till miljöförstöringen på jorden är de existerande konsumtions- och produktionsmönstren i framför allt industriländerna, samt skövlingen och förstöringen av skogar, jordbruksmark och kustnära miljöer i de fattiga länderna som en konsekvens av bl a fattiga människors desperata kamp för överlevnad. Människors villkor och därmed betingade förhållanden till de livsuppehållande ekosystemen och naturkapitalet står därför i centrum för strävandena mot hållbar utveckling. Det framtida miljöarbetet bör inriktas på att använda naturens resurser på ett långt mer effektivt sätt, att minska utsläppen av föroreningar samt att genom fattigdomsbekämpning minska trycket på naturresursbasen i länderna i Syd.

En bärande tankegång både i Brundtlandrapporten och Agenda 21 har varit att stödja en utveckling som möjliggör för dagens generation att tillgodose sina behov men utan att försvåra möjligheterna för framtida generationer att göra detsamma. En rad olika analyser har visat att dagens utvecklingsmodell inte är långsiktigt hållbar. Om de produktions- och konsumtionsmönster som är förhärskande i industriländerna kom att utnyttjas av den idag fattiga majoriteten i u-länderna skulle belastningen på biosfären i form av föroreningar och avfall bli alltför stor. En fortsatt och accelererad

förbrukning av energi och råvaror skulle med stor sannolikhet leda till ekologisk katastrof.

Samtidigt kan vi konstatera att motsvarande förhållanden gällt tidigare i historien. De teknologier som användes t ex under bronsåldern, skulle ha räckt att försörja ett fåtal miljoner människor i några tusen år, men sedan skulle resurserna ha tagit slut. Bronsåldersteknologin var sålunda inte hållbar, men utvecklingen var det. De kunskaper som förvärvats användes till att utveckla nya metoder, framför allt för järnframställning. I och med detta förändrades situationen och betydligt fler människor kunde försörjas. På motsvarande sätt har förändringar i jordbruksteknologin successivt gjort det möjligt att försörja allt fler människor.

Det faktum att dagens teknologier inte är hållbara behöver sålunda inte automatiskt innebära att utvecklingen inte är uthållig. Det finns dock en avgörande skillnad mellan dagens situation och historiska jämförelser. Under historiens gång har kulturer utvecklats och gått under i olika delar av världen i takt med olika teknologiers framväxt. Idag är vi dock inne i en utveckling som kännetecknas av alltmer enhetliga globala teknologiska system. Miljöeffekterna av detta blir med nödvändighet storskaliga och – i värsta fall – irreparabla.

En jämförelse mellan miljösituationen i samband med Stockholmskonferensen 1972 och konferensen i Rio 1992 visar också tydligt snabbheten i förändringarna. De tre frågor som på olika sätt dominerade debatten i Rio, dvs uttunnningen av ozonlagret, risken för klimatförändring samt förlusterna av biologisk mångfald, fanns inte ens med på agendan vid Stockholmskonferensen.

Stockholmskonferensen blev för många länder startskottet för utvecklandet av en miljölagstiftning. Detta till trots ser vi idag att miljösituationen på många områden är avsevärt sämre än för tjugo år sedan. Så t ex gör den holländska regeringen bedömningen att den negativa påverkan på Nederländernas miljö är 50 procent större idag än i början av 1970-talet.

Detta innebär naturligtvis inte att framsteg i miljöarbetet saknas. Tvärtom finns många exempel på miljöstörmningar som reducerats, t ex punktutsläppen från olika industrianläggningar. I en stad som Stockholm har både luft- och vattenkvaliteten förbättrats.

En samlad bedömning av olika typer av miljöpåverkan utfaller dock negativt. Uppskattningar i vårt eget land ger vid handen att den s k miljöskulden, dvs vad det skulle kosta att återställa viktigare kända miljöskador i vårt land, f n ökar med ca sju miljarder kronor om året. Miljöskulden idag beräknas vara drygt dubbelt så stor som i början av 1980-talet mätt i fast penningvärde, en indikation på snabbheten och allvaret i miljöpåverkan.

Fattigdomsproblematiseringen har en starkt framskjuten ställning i Agenda 21. I Riodeklarationen sägs bl a: *"I syfte att minska skillnaden i levnadsvillkor och för att bättre tillgodose behoven hos majoriteten av jordens befolkning måste alla stater och folk samarbeta i den angelägna uppgiften att utrota fattigdomen, vilket är en förutsättning för hållbar utveckling."* Sammantaget innebär detta ett perspektiv där utvecklingen i världen måste präglas av både större jämlikhet och bättre hänsyn till miljön.

En värld där klyftorna mellan rika och fattiga successivt ökar är lika litet ett exempel på hållbar utveckling som en värld där förstörelsen av miljön blir allt svårare. Från båda dessa utgångspunkter är utvecklingen idag negativ. Klyftorna i världen ökar

- både mellan regioner och inom länder. Miljösituationen totalt sett inger allvarlig oro. Hoten mot den globala miljön har aldrig varit större. Till detta kommer regionala och lokala skador på miljö och natur över i stort sett hela världen.

Världen behöver omsätta begreppet hållbar utveckling i praktiken så fort som möjligt.

Från ord till handling

Efter UNCED har begreppet hållbar utveckling fått starkt genomslag världen över. Inom flertalet industriländer pågår ett omfattande arbete både på nationell och kommunal nivå för att göra verklighet av olika delar av Agenda 21. Genom stöd från bl a Världsbanken, UNDP, IUCN och olika bilaterala biståndsorgan har ett växande antal u-länder påbörjat arbete med nationella miljöhandlingsplaner. Allt detta är givetvis mycket positivt.

Samtidigt skall svårigheterna att gå från ord till handling inte underskattas. En rad olika hinder föreligger i både industriländerna och u-länderna när det gäller att förverkliga intentionerna från Rio:

1. En svårighet är att begreppet "hållbar utveckling" saknar en entydig och operationell definition. Ett omfattande arbete pågår, både på politisk nivå och inom forskarsamhället, för att ge begreppet precision och för att utveckla olika typer av indikatorer för hållbarhet.
2. Agenda 21 bygger på en detaljerad analys av miljöpåverkan inom olika sektorer. Många av förslagen är väl underbyggda, om än ofta uttryckta i en generell form. Samtidigt är det viktigt att påminna om en avgörande brist i programmet. Angreppssättet är utpräglat reduktionistiskt. Problemen analyseras sektorsvis. På många områden är detta fullt tillräckligt. På åter andra skulle krävas ett mer holistiskt angreppssätt. Orsaken är givetvis att många av miljöproblemen är komplexa och förutsätter kunskap från en rad discipliner.

Vetenskapens långtgående specialisering har haft stor betydelse för människan i form av innovationer på olika områden. Samtidigt har intresset för studier av system och samspelet mellan olika organismer och delsystem varit begränsat. Det är för övrigt just i skärningspunkterna mellan olika sektorer och verksamheter som många av de svåraste miljöproblemen återfinns.

Bristen på helhetssyn har flera orsaker. En består i forskningens organisation och meriteringssystem. Den inomvetenskapliga kvaliteten tillmäts regelmässigt större vikt än relevansen ur ett vidare perspektiv av ett visst forskningsprojekt. Eftersom politikerna i allt väsentligt valt att fördela forskningsanslagen efter disciplingränserna har signalerna till forskarna med krav på system- och helhetsanalys varit få. Det är alldeles uppenbart att detta förhållande bör ändras.

3. Ytterligare en svaghet i utvecklingen – och med direkt koppling till forskningen och den högre utbildningen – har varit bristen inom många discipliner på respekt för de gränser för utvecklingen som naturen ställer upp. Principen om materians oförstörbarhet samt termodynamikens lagar (energin förstörs ej men kan bara

omvandlas från högre till lägre kvalitet) är helt avgörande för förståelsen av vad som händer då energi och olika typer av material omsätts. På samma sätt är det med principen om kretslopp, dvs att olika materialflöden måste inordnas i naturens kretslopp. Naturen har en fantastisk förmåga att ta hand om restprodukter från det mänskliga samhället (näringsämnen, mineraler etc) och göra nya resurser av dessa. En förutsättning är dock att naturens olika system inte överlastas. Förståelsen av dessa samband är helt avgörande för möjligheten att förverkliga en hållbar utveckling.

Denna typ av kunskap borde vara central i utbildningen av bl.a. ekonomer, planerare samt tekniker av olika slag. Så har inte varit fallet, vilket förklarar att ekonomernas modeller regelmässigt bortser från konsekvenserna för miljön och naturen.

Agenda 21 saknar ett övergripande resonemang kring de gränser för utvecklingen som natursystemen ställer upp. Avsaknaden av ett dylikt förhållningssätt – låt oss kalla det holistiskt – gör att diskussionen om tillväxt och miljö fortsatt innehåller en myckenhet av önsketänkande och bristande realism (se box 1).

4. Ytterligare ett problem vid en implementering av Agenda 21 ligger i att programmet generellt andas en hög tilltro till regeringarnas förmåga att styra och planera utvecklingen. Samtidigt ser vi en utveckling i världen där politikens inflytande snarare minskar och marknaden får ökad betydelse. En öppen fråga är sålunda politikens möjligheter att utveckla sådana spelregler för ekonomin att hållbar utveckling uppmuntras. En förutsättning att så skall kunna ske är att miljökonsekvenserna av olika ekonomiska aktiviteter integreras i modellerna för beslutsfattande på olika nivåer. En snabb förstärkning av kapaciteten inom ämnet miljöekonomi framstår därför som mycket angelägen i såväl industriländerna som u-länderna.
5. Om vi specifikt granskar situationen i u-länderna är svårigheterna att ta till sig Agenda 21 mycket ett resultat av de många akuta problem länderna står inför. Den "sociala bomben" tickar snabbt. Långsiktiga problem som har med naturresursernas bärkraft respektive ökade föroreningshalter att göra tvingas ofta stå tillbaka för mera omedelbara överlevnadsfrågor. Till bilden hör också en många gånger stor misstänksamhet mot industriländerna att dessa använder miljöproblemen som förevändning att begränsa u-ländernas möjligheter till ekonomisk tillväxt och standardförbättringar.
6. I industriländerna är hindren av många slag. Rent praktiskt/politiskt möter det nödvändiga omtänkandet också motstånd bland både producenter och konsumenter. Den höga och ökade omsättningen av energi och råvaror upplevs vara en förutsättning för den materiella standarden och för sysselsättningen.
7. Andra hinder för ett omtänkande är, som nämnts, ekonomins spelregler, den långt drivna sektoriseringen av samhällets organisation och beslutsfattande, vilken begränsat möjligheterna till överblick och därmed förståelse av

sambanden i naturens och dess kretslopp samt över huvud taget den bristande långsiktigheten i samhällets planering och beslut.

Box 1

Människans möjligheter

- fyra systemvillkor för en hållbar utveckling

Ännu saknas sålunda en fungerande modell för hållbar utveckling. Detta förhållande försvårar miljöanpassningen av samhällena både i nord och syd. Uppgiften för biståndet att bidra till hållbar utveckling blir i denna situation utomordentligt svår.

En förutsättning för hållbar utveckling är att samhällena inlemmas i naturens kretslopp, vilket innebär balans mellan nedbrytande och uppbyggande processer. För att så skall kunna ske måste följande beaktas:

1. Ämnen från jordskorpan och från gruvor, oljekällor och andra "döda förråd" under jordens yta får inte förbrukas i sådan takt att de sprids i form av ökande halter av molekylsopor. Trots återvinningsansträngningar hamnar avsevärda mängder "vid sidan om".
2. Av människan framställda ämnen får inte produceras i sådan omfattning och form att de inte hinner tas om hand av naturens kretslopp. Dagens tillförsel överträffar vida de långsamma nedbrytningshastigheterna av molekylerna sedan dessa läckt ut. Vi saknar idag kunskap om hur olika livsformer på jorden klarar de haltstegringar som är resultatet av läckaget från samhället. Exempel på olika effekter av detta systemfel är ökningen av fosfat i sjöarna, svavelsyra i skogen, koldioxid i atmosfären samt metaller i jordarna och i våra egna kroppar.
Toleransnivåerna för långlivade naturfrämmande ämnen ligger ofta lägre än för t ex metaller. Här finner vi också en rad stabila, toxiska ämnen, t ex dioxiner, PCB, DDT, freoner, klorparaffiner, ftalater m m. I praktiken borde vissa av dessa ämnen helt förbjudas.
3. Det fysiska underlaget för naturens kretslopp och mångfald måste bevaras. Innebördens är att naturens produktiva ytor inte får systematiskt skadas eller undanträngas rent fysiskt, eftersom all produktivitet står och faller med dem. Uttaget av förnybara resurser – som timmer, fisk, spannmål etc – måste ske i former som inte äventyrar den långsiktiga resursbasen. Det innebär bl a att näringsämnen recirkuleras så långt som möjligt och att uttagen av t ex timmer och fisk ej överstiger den årliga tillväxten i bestånden. Vi får inte hantera naturen så att skogsskövling, jordbruksnedläggning, våtmarksutdikning, artutrotning, uttorkning, jorderosion, ökenspridning, soptippsspridning och asfaltering till slut lämnar en för liten grönyta och för lite rent vatten kvar. Marginalerna är redan med dagens folkmängd inte stora eftersom människan för egen räkning lägger beslag på 40 procent av all nettoprimärproduktion inom djur- och växtriket.

4. De tre föregående systemvillkoren sätter gränser för hur stor nettoomsättningen av naturresurser i det hållbara samhället kan vara. För att utvecklingen dit skall vara möjlig får inte resurssättningen i samhället fortsätta att vara ineffektiv, ej heller får resurserna vara ojämnt fördelade. U-ländernas befolkning utnyttjar idag en bråkdel per capita av de resurser vi använder oss av i industriländerna. Denna orättvisa situation kan inte bestå.

Den framtida utvecklingen måste ske genom att kombinera teknisk effektivisering i hela världen med en resurssnål livsstil i industriländerna. Om så sker blir förbrukningen av naturresurser lägre för att åstadkomma samma nytta, och det blir mindre spill för naturen att ta hand om. Den utmaning vi står inför innebär en fem-tiodubbling av effektiviteten i energi- och materialhanteringen i de rika länderna. Endast så kan uthållig utveckling uppnås utan en långtgående inskränkning i vår standard och komfort.

Dessa fyra systemvillkor är en direkt följd av målet om hållbar utveckling och av de gränser natursystemen långsiktigt sätter upp. Sammanfattningsvis måste gälla att materialflödena i våra samhällen måste kunna processas och upparbetas av naturens kretslopp.

Politiska och sociala förutsättningar för hållbar utveckling

Principen att hållbar utveckling måste byggas på att utvecklingen är *både* socialt och miljömässigt hållbar formulerades i Rio. Hållbar utveckling är inte möjlig i en värld som präglas av djupa ekonomiska och sociala orättvisor.

Den grundläggande politiska utmaningen i länderna och i internationellt samarbete, som kommer att avgöra möjligheterna till framgång i kampen mot de globala miljöhoten, är därför att förändra de politiska, ekonomiska och sociala systemen så att människans villkor och sociala förutsättningar står i samklang med en hållbar utveckling. Demokratiska, politiska strukturer, ekonomisk utveckling som gynnar flertalet och social rättvisa, framstår därvid som grundstenar i en nationell och internationell politik för hållbar utveckling.

De fattighedsrelaterade problemen tränger sig på. Sambanden mellan fattigdom och miljöförstöring är påtagliga, men inte så allmängiltiga och enkla, som man kan förledas att tro. Tre aspekter kan få belysa detta.

För det första är fattigdom *inte alltid* förknippad med miljöförstöring - det finns många exempel på mycket fattiga människor, mätt med traditionella mått, t ex olika jägar- och samlarfolk, som inte förstör sin miljö. Att rika människor genom sina konsumtionsmönster ofta förstör sin miljö är välbekant.

För det andra är det framför allt *vissa typer* av miljöproblem som kan vara direkt förknippade med fattigdom, t ex jorderosion, överbetning, vegetationsutarmning, avskogning och förstöringen av den kustnära, marina miljön. Ett karakteristiskt drag är att förslitningen av naturresursbasen leder till än svårare fattigdom - en ond cirkel uppstår.

För det tredje är det oftast fattigdom i *kombination* med andra faktorer som ger upphov till miljöproblem - och därmed kanske till fördjupad fattigdom eller migration. Exempel på sådana faktorer är snabb befolkningstillväxt, brister i ägande-

eller nyttjanderätt till naturresurser, otillräckligt juridiskt lagverk och lagskydd, felaktig ekonomisk politik och marknadsmisslyckanden med tanke på miljön, bristande kunskap och frånvaron av demokratiskt inflytande och demokratiska kontrollinstrument.

Undanröjande av fattigdom är således inte ett *tillräckligt* villkor för att lösa miljöproblem.

Kombinationen av faktorer som påverkar möjligheterna till en hållbar utveckling varierar mycket från område till område och från en tid till en annan. Detta gör det nödvändigt med en lokal analys, som måste omfatta de miljömässiga, sociala, ekonomiska och politiska förutsättningarna.

Arbetet för hållbar utveckling måste således bygga på följande grundförutsättningar:

- De gränser för utvecklingen som naturen sätter upp (såsom de bl a uttrycks i box 1). Om så inte sker äventyras avkastningen från de livsuppehållande systemen – åkermarken, skogarna, haven.
- Samhälleliga strukturer som präglas av demokrati och folkligt medinflytande. Annars kan inte legitimitet uppnås för förändringar som är nödvändiga.
- En rättvis fördelning av resurser, både inom och mellan länder.

Miljöpåverkan skiftar i nord och syd

Miljöpåverkan antar olika former i olika delar av världen. Faktorer som spelar in är befolkningens storlek, graden av fattigdom, köpkraft och livsstilar samt vilka teknologier som används. Av betydelse är också klimatförhållanden, jordmån, bergarter och vattentillgång samt över huvud taget tillgången till olika typer av naturresurser. Ytterligare en viktig faktor rör äganderättsförhållanden och utnyttjanderätten till olika typer av naturresurser. I många traditionella samhällen har kloka system utvecklats över tiden för en hållbar hushållning med naturresurserna. Dessa system hotas nu av faktorer som snabb folkökning, kommersiella intressen, etc.

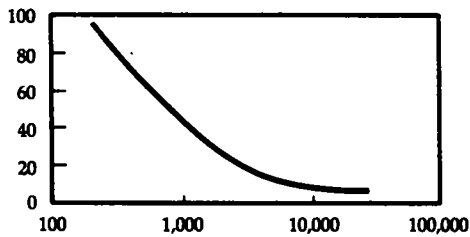
Sambandet mellan fattigdom och allvarliga brister i hälso- och miljökvaliteten är väl dokumenterade. Världsbanken har i sin rapport "Environment and Development" (1992) illustrerat problematiken enligt följande:

Miljöproblem/-påverkan i relation till befolkningens inkomstnivå

Inkomst per capita (dollar, log skala)

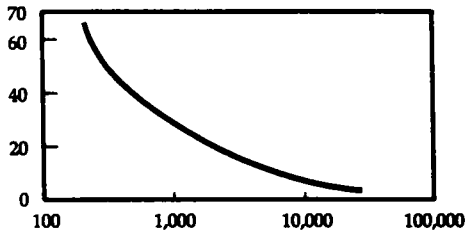
Andel som saknar rent vatten

Procent



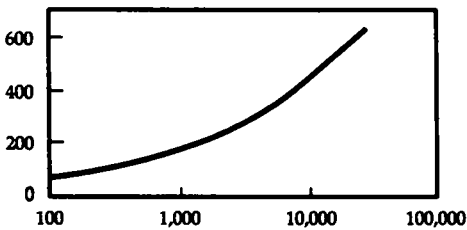
Andel utan ordnade sanitära förhållanden (stadsmiljö)

Procent



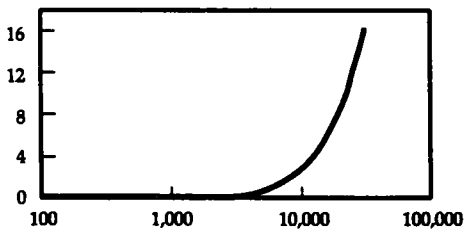
Hushållssopor per capita (stadsmiljö)

Kilo



Koldioxidutsläpp

Ton



*Miljöpåverkan kan minska respektive öka vid stigande inkomster.
(Källa: Världsbanken, Environment and Development 1992)*

Som framgår av kurvorna är miljöproblemen starkt korrelerade till inkomstnivån i landet ifråga, dvs när levnadsstandarden ökar har samhällena råd att förbättra hygien, kvaliteten på vattenförsörjningen, den lokala luftkvaliteten etc. Samtidigt ökar andra typer av miljöpåverkan när konsumtionen stiger; i Världsbankens exempel genereringen av hushållsavfall samt produktionen av koldioxid. (Även andra typer av miljöpåverkan visar en tendens att öka med stigande inkomster, t.ex. utsläpp av NO_x, olika kemikalier etc.)

Av Världsbanksrapporten framgår att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan är komplicerat. Vissa typer av miljöproblem avhjälpas relativt enkelt då tillväxten stiger. För åter andra problem, som har att göra med den ökande omsättningen av energi och råvaror i samhället, resulterar tillväxten erfarenhetsmässigt i ökad belastning.

I industriländerna domineras bilden av linjära flöden av energi och råvaror – från gruvor, skogar och andra källor via varor till sophögar och molekylsopor. Till bilden hör också en jordbruksdrift som är långtifrån hållbar (se box 2). Allteftersom köpkraften stigit har sopmängderna ökat. Den lokala nedsmutsningen från industrier och värmeverk var tidigare ett problem ur både hälso- och miljösynpunkt. Genom bättre teknik har dessa problem hyggligt bemästrats. I stället framträder regionala och globala störningar som växthuseffekten, uttunnningen av ozonlagret, försurningen samt kemikalier i miljön. Dessa är till stor del kopplade till konsumtionen och trafikvanorna.

Box 2

Dagens jordbruk är inte hållbart

Det industriella jordbruket är ett tydligt exempel på ett system som inte är hållbart. Denna jordbruksform har visserligen hittills varit produktiv. Avkastningen per hektar har flerdubblats under 1900-talets senare hälft. Samtidigt har det avlägsnat sig långt från principerna om bärkraft och miljö- och resurshushållning. Det har långt mera drag av resursuttömning än kretsloppstänkande. Att detta jordbruks-system ändå i monetära termer lönat sig beror i första hand på tillförseln av stora mängder lagerresurser i form av mineraler och av fossil energi samt att miljökostnaderna inte beaktats.

Det industriella jordbruket är behäftat med ett antal funktionsfel:

- Det höga fossiloljeberoendet;
- Omfattande växtnärlingsläckage till sjöar, hav och grundvatten;
- Tungmetallanrikning av åkermarken via handelsgödsel;
- Växtnärlingskretsloppet jordbruk - tätort fungerar inte;
- Brukningsmetoderna ökar riskerna för erosion;
- Kemikalierester efter pesticidanvändning;
- Felaktig bevattningsteknik som bl a leder till försaltning;
- Genetisk utarmning av olika kulturväxter.

Jordarnas kvalitet försämras successivt genom den borttransport som sker av näringsämnen och organiskt material. Tillförseln av handelsgödsel kompenserar detta till viss del. Vad handelsgödseln inte förmår göra är dock att slå vakt om och öka markens innehåll av humus om man samtidigt inte inför humusvårdande odlingssystem och teknik. Markens humus är långsiktigt av helt avgörande betydelse för jordarnas bördighet.

Ett bärkraftigt odlingssystem förutsätter att näringskretsloppet så långt möjligt sluts. Dagens linjära flöden av både näringsämnen och organiskt material innebär en återvändsgränd. Näringsämnen och organiskt material som f.n. i stor utsträckning hamnar som avfall i deponier eller förorenar olika vattenmiljöer måste återföras till jorden.

Begreppet kretsloppssamhälle är inte i första hand en fråga om "returglas och returpapper". Kretsloppet är först och främst den princip som borde och måste vara vägledande för de areella näringarna, inte minst jordbruket och i dess ömsesidiga samspel med den urbana miljön.

I det traditionella bondesamhället fungerade kretsloppet genom att större delen av befolkningen bodde på landsbygden. Historiskt sett känner vi tre odlingssystem som alla byggt på kretsloppsprincipen och varit långsiktigt hållbara: det västeuropeiska växelbruket med vall (d.v.s. före industrijordbruket), den sydostasiatiska risodlingskulturen (för den s.k. gröna revolutionen) samt svedjejordbruket i Afrika (under den tid då befolkningen ännu var liten).

Med hänsyn tagen till folkökningen och dagens redan höga efterfrågan på jordbruksprodukter är en återgång till ett traditionellt jordbruk ingen lösning. Avkastningen skulle vara helt otillräcklig. Vad som krävs är inte "tillbaka till naturen" utan fastmera "framåt med naturen". Det kretsloppssamhälle som avtecknar sig måste vara ett kunskapssamhälle som utnyttjar såväl beprövad kunskap som sofistikerad teknologi. Det avgörande är att efterlikna naturens kretslopp och att ekosystemen och andra delar av biosfären inte skadas. Arbetet försvåras naturligtvis av det faktum att en allt större del av jordens befolkning bor i stora städer. Formerna för organiseringen v näringskretsloppet mellan stad och åkermark måste ges högsta prioritet.

Om sålunda i-ländernas miljöpåverkan i allt väsentligt är kopplad till slösaktiga konsumtionsvanor är bilden i u-länderna delvis den omvända. Såväl på landsbygden som i städerna dominerar problem som är direkt relaterade till fattigdomen, dvs brister i hygien och sanitet, knapphet på vatten, energi och odlingsmark etc. En mycket stor del av invånarna på landsbygden lever som småbönder, ofta i områden där jordarna är magra. Kombinationen av fattigdom och snabb folkökning gör att trycket på skogar, markområden och färskvattenresurser är stort. Förstörelsen och förslitningen av naturresursbasen gör att fattigdomens grepp förstärks.

Ett stort och ökande antal människor lever i kustzonerna. Detta gör att trycket ökar också på den marina miljön (förstörda korallrev och mangroveskogar, felaktiga fiskemetoder, övergödning samt olika typer av föroreningar).

En annan och likaså viktig dimension av miljöpåverkan i u-länderna utgörs av framväxten av den moderna sektorn. Industrialiseringen är snabb i många u-länder. Den teknologi som används är ofta starkt nedsmutsande.

Industrierna är ofta lokaliserade till stora städer, vilket gör att ett växande antal fattiga invånare i städerna drabbas av föroreningar och avfall från fabriker och kraftverk. Även i övrigt uppvisar u-ländernas urbana miljöer stora brister, ofta betingade av stora befolkningskoncentrationer och bristfällig infrastruktur. Biltrafiken expanderar okontrollerat. Stadsplanering saknas ofta. Följden är att inte minst invånarna i slumrådena exponeras för ett stort antal svåra miljö- och hälsostörningar.

En ökad folkmängd

Samspelet människa – resurser – miljö är komplicerat. Inte minst gäller detta i en situation då folkmängden ökar snabbt.

Sett i ett historiskt perspektiv har folkmängdens storlek haft stor betydelse vid olika sk trendbrott i mänsklighetens utveckling. När människan t ex tog steget från jägar- till bondesamhället spelade befolkningsstorleken en avgörande roll. Tillväxten i befolkningen var långsam men successivt tvingade det allt större antalet invånare som skulle ha mat fram andra levnadssätt.

Långt senare i historien – i 1700-talets Europa – var det återigen knapphet på resurser som tvingade fram nya teknologier. Den gången var det bristen på vedråvara som så småningom ledde till att fossila bränslen – i första hand kol – började utnyttjas.

I dagens läge står människan inför problem av likartat slag. Knappheten på resurser – typ mat, mineraler eller andra råvaror – framstår därvid inte som det på kort sikt avgörande problemet. Utmaningen ligger snarare i den snabbt ökade genereringen av avfalls- och restprodukter, som på olika sätt riskerar att skada atmosfären, skogarna, jordbruksmarken, marina miljöer, etc.

Det är inte minst mot denna bakgrund sambandet befolkning–miljö bör betraktas. Människans miljöpåverkan beror inte bara på befolkningens storlek utan väl så mycket på livsstil och konsumtionsvanor samt val av teknologier. Om vi t ex utgår ifrån hoten mot atmosfären är det i första hand den höga fossilbränsleanvändningen i ett litet antal rika länder som utgör problemet. Koldioxidproduktionen per capita är drygt 50 gånger högre i USA än i t ex Indien. På motsvarande sätt är det med användningen av freoner, dvs de kemikalier som anses vara orsak till förstöringen av ozonlagret.

Detta innebär dock inte att folkökningen i de fattiga länderna saknar betydelse. Tvärtom. Två problem framträder tydligt. Å ena sidan förstörelsen och förslitningen av naturresursbasen när ett växande antal fattiga människor tvingas överutnyttja skogar, jordar och kustområden i sin kamp för överlevnad. Denna typ av miljöpåverkan leder till allvarliga konsekvenser för försörjningen med mat, vatten etc. En sannolik effekt är också att vädersystemen i berörda regioner påverkas. Ett annat problem är utarmningen av den biologiska mångfalden.

Å andra sidan den ökade efterfrågan på energi och andra råvaror när och om ekonomierna börjar ta fart. Med användande av konventionell teknik innebär detta snabbt ökade halter av avfall och restprodukter. Så t ex förväntas u-länderna redan år 2020 producera dubbelt så mycket CO₂ som OECD-länderna. Förhållandet är idag det omvända.

Sammantaget innebär detta att en fortsatt snabb folkökning innebär stora problem från såväl resurs- som miljösynpunkt. Viktigt är dock att komma ihåg att

under överskådlig tid svarar genomsnittsinvånaren i industriländerna för en många gånger större negativ påverkan på den globala miljön än invånaren i ett fattigt land.

Ekonomins spelregler styr åt fel håll

En ny form av tillväxt!

Industriländerna befinner sig idag långt ifrån målet om hållbar utveckling. Den förhärskande livsstilen ger upphov till stora mängder avfall och restprodukter som tänjer gränserna för de livsuppehållande systemen alltmer, något som bl a klimatförändringen, ett uttunnat ozonskikt och döende skogar vittnar om.

Det traditionella sättet i industriländerna att möta miljöstörningarna har varit att kräva ökad tillväxt av konventionellt slag. Därigenom skulle ökade resurser för miljöinvesteringar frigöras samt ny och effektivare teknik utvecklas.

Det finns två svagheter med detta resonemang. För det första att fullständig effektivitet ej går att nå – med ökad volymtillväxt äts effektivitetsvinsterna successivt upp. Dock finns avsevärda miljövinster att hämta hem i form av effektivare teknik. Politiken måste därför på alla sätt stimulera framväxten av sådan.

Den andra svagheten ligger i att erfarenheterna hittills visar att de resurser som frigörs genom effektivare energi- och materialhantering regelmässigt används för att efterfråga bl.a. mera energi i andra delar av ekonomin. Vi reser mera, bor större, äter mera kött - för att nämna några typer av aktiviteter som ställer krav på ökad energiåtgång.

Den livsstil och de konsumtionsvanor som dominerar i industrivärlden har blivit stilbildande också i många fattiga länder. Redan i dagsläget finns i u-länderna drygt 400 miljoner relativt köpstarka konsumenter vars preferenser påminner starkt om konsumtionsvanorna i industriländerna. Som redan konstaterats utgör den snabba befolkningsökningen, u-ländernas benägenhet att imitera våra produktions- och konsumtionsmönster men även den fortsatta ökningen av den konventionella tillväxten i OECD-länderna att trycket på biosfären snabbt ökar. Om u-ländernas invånare uppnår samma materiella standard som befolkningen i OECD-området - och med hjälp av våra produktions- och konsumtionsmönster - skulle det behövas många planeter jorden för att klara belastningen i form av föroreningar och avfall.

Lösningen på problemen är inte mera tillväxt av traditionellt slag. Att lita till spontana teknikförbättringar räcker inte. Vi behöver en ny form av utveckling som sker inom naturens ramar i stället för på bekostnad av dessa. Kvantitet måste ge plats för kvalitet. Politiken måste på alla sätt stimulera utvecklandet av miljöanpassade livsstilar och konsumtionsvanor. Inte minst är det fråga om att mångdubbla effektiviteten i energi- och materialhanteringen. Om så sker skulle t ex fossilenergiinnehållet i varje BNP-procent vara avsevärt lägre. Belastningen på biosfären skulle vara i motsvarande grad lägre. För i- liksom för u-länderna skulle stora vinster vara att hämta. Miljöskadorna skulle minska. För många u-länder skulle betalningsbalansproblemen lätta. Importen av olja utgör för många länder mer än hälften av det totala importvärdet.

I-ländernas ansvar är här dubbelt. För det första att se om sitt eget hus, dvs miljöanpassa jord- och skogsbruk, industri, energi, transporter och kemikaliehantering – allt med sikte på att avfall och restprodukter skall kunna tas omhand av naturens

kretslopp. För *det andra* att i nära samarbete bistå u-länderna i deras strävanden att miljöanpassa sina samhällen. Biståndet har här en viktig funktion.

Box 3

Utveckling och tillväxt är inte samma sak

Begreppet utveckling måste framöver ges en mer kvalitativ innebörd, bort från den starka kopplingen till konventionell ekonomisk tillväxt mätt i kvantitativa, monetära termer. Utveckling i dess mer ursprungliga betydelse – att ta tillvara möjligheter inom en given ram – ger begreppet en mänsklig och social dimension. Förutsättningar måste skapas för denna typ av utveckling, som är bättre förenlig med det hållbara samhället.

Nationalräkenskaperna av idag mäter enbart den totala produktionsvolymen i ett land – och detta oavsett t ex påverkan på naturresursbas och miljö. Genom att ge fokus åt produktionens innehåll – och konsekvenserna för miljö, hälsa och sociala förhållanden – kan dessa brister avhjälpas. Human Development Report har under senare år utvecklat konceptet Human Development Index (HDI) där olika sociala aspekter på utvecklingen i ett land lyfts fram (utbildningsnivå, hälsofaktorer etc.). Vid en sådan analys framgår det traditionella tillväxtbegreppets otillräcklighet när det gäller att beskriva livskvalitet i vid bemärkelse. Avsikten inom UNDP är att komplettera HDI med analyser av miljökvaliteten för att få ett ännu mera rättvisande mått på utveckling.

Hållbar utveckling förutsätter balans mellan industrikapital och naturkapital

Ett sätt att beskriva de problem världen står inför är via de olika typer av resurser som våra samhällen är beroende av för en god utveckling. För en sådan krävs tillgång till minst tre typer av resurser eller kapital, d.v.s. *humanresurser* (kunskap, förståelse och erfarenhet via forskning, utbildning och kultur), *industrikapital* (investeringar i maskiner, byggnader, vägar etc) samt *naturkapital* (alla de resurser vi tar ut från naturen i form av råvaror men också de ekologiska tjänster naturen svarar för – typ ett stabilt klimat, skyddet mot UV-strålning, recirkulering av näringsämnen, uppbyggandet av matjord, rekreationsvärden etc).

Historiskt behövde människan inte bekymra sig särskilt mycket över naturkapitalet. Människans aktiviteter var små jämfört med naturens. Idag är läget annorlunda med storskalig påverkan på natursystemen över i stort sett hela jorden.

Sett utifrån ett historiskt perspektiv har människan idag bättre kunskap än någonsin om olika aspekter på miljö- och utvecklingsproblemen. Den stora utmaningen består i att dra rätt slutsatser av kunskapen. Förutsatt en fortsatt medveten satsning på forskning och utbildning – och i former som befrämjar en förståelse av helheten – finns det goda skäl att tro på framgång i arbetet för en hållbar utveckling.

En viktig frågeställning – och där ett omtänkande krävs – gäller synen på förhållandet mellan industrikapital och naturkapital.

Dagens ekonomiska modeller förutsätter att olika typer av kapital i princip är utbytbara mot varandra. När knapphet uppstår på en vara eller resurs stiger priset och utbyte sker mot en annan vara. Verkligheten fungerar inte alltid på detta sätt. När vi

t ex bygger ett hus är tegelsten och trävirke utbytbara mot varandra. Om vi däremot ägnar oss åt fiske är fiskeutrustningen och själva fisken *komplementära* storheter. Investering i stora fiskebåtar lönar sig föga om inte kapaciteten motsvaras av en tillräcklig mängd fisk. Här ser vi för övrigt idag exempel på en sektor där massiva investeringar i utrustning lett till utfiskning i stora områden. Rent ekonomiskt har det inneburit vinster på kort sikt men stora förluster på lång sikt.

En annan svaghet i de ekonomiska modellerna är att de ej förmår fånga in de *ekologiska tjänster* som naturen och ekosystemen svarar för och som ofta inte är möjliga att ersätta om de förstörts. Ett omfattande forskningsarbete pågår för att försöka åsätta dessa tjänster ett ekonomiskt värde.

Vad man kan säga är att den neo-klassiska ekonomin inte förmår fånga in den komplexa verklighet som naturen och ekosystemen representerar. En avgörande svårighet gäller hur naturens olika värden och tjänster skall värderas – även om ett miljöekonomiskt metodarbete har bedrivits under ett antal år. En annan gäller det faktum att ekosystemen kännetecknas av icke-linjära funktioner och samband. Vi har alltså svårt att på förhand veta när påverkan på ett ekosystem, t ex en skog som utsätts för sura regn, leder till allvarliga, ibland irreparabla skador.

För människan ofta oersättliga värden står på spel när olika ekosystem utsätts för omfattande påverkan eller skövling. De värden som riskeras finns som regel inte med i kalkylunderlaget när regeringar, myndigheter eller privata företag skall fatta beslut om att kalhugga en naturskog, torrlägga ett våtmarksområde eller exploatera en kustremsa. På samma sätt saknas idag kostnads-nyttoanalyser kring ett så allvarligt problem som den befarade klimatförändringen.

Internalisera miljökostnaderna

Spelreglerna i ekonomin är helt avgörande för om hållbar utveckling skall vara möjlig. Världsbanken konstaterar t ex i sin rapport Environment and Development 1992: "Private markets provide little or no incentives to curbing pollution", dvs marknadsekonomin ger föga incitament till att bringa föroreningarna under kontroll. Grundproblemet är att miljökostnaderna för olika typer av påverkan på naturen och miljön som regel inte reflekteras i marknadsprinciperna. För att så skall ske krävs politisk intervention.

Vissa miljöavgifter har nyligen introducerats inom OECD-området, men de motsvarar inte på långt när den verkliga nivån på kostnaderna. I u-länderna är miljöavgifter ännu så länge ett okänt fenomen. Där ger staterna ofta stora subventioner till energi, vatten, konstgödsel m m. Effekten blir ineffektiv användning och som regel svåra miljöskador.

En absolut förutsättning för att förverkliga Agenda 21 och tankarna om en hållbar utveckling är att ekonomins spelregler radikalt ändras. Så länge konsumtionen av olja, kol, mineraler, trävaror och många andra produkter kan ske till starkt subventionerade priser och/eller utan att miljökonsekvenserna räknas in i priset kommer ansträngningarna till hushållning och utvecklingen av miljöanpassade alternativ att starkt motarbetas eller t o m omöjliggöras.

Som redan konstaterats är dagens spelregler föga ägnade att stimulera framväxten av hållbara produktionssystem. Principen om att förorenaren skall betala (Polluter Pays Principle), har hittills fått dåligt genomslag, vilket innebär att det i stort sett är gratis att utnyttja naturen både som råvarukälla och som soptipp. En viktig

fråga i sammanhanget är kostnaderna på transportområdet. Låga transportpriser, där miljökonsekvenserna inte beaktas, innebär att handel över stora avstånd med lågförädlade varor gynnas. Frånvaron av tydliga miljökostnader i samband med olika typer av råvaruutnyttjande – gruvdrift, skogsbruk, jordbruk, etc – leder likaledes till hårdhänt exploatering av naturen.

Grundproblemet återfinns ofta inte i handelsutbytet som sådant, utan i de allmänna spelreglerna för ekonomin. Det är dock mycket viktigt att miljöaspekterna i samband med handeln noga utreds och att reglerna för frihandel ger största möjliga utrymme för enskilda länder att införa regler till skydd för miljön, dock i former som ej diskriminerar utländska leverantörer.

Arbetet för en mera riktig prissättning, dvs en internalisering av miljökostnaderna, måste självfallet börja i industriländerna. U-länderna måste dock snabbt följa efter, inte minst vad gäller den expanderande moderna sektorn.

Kreditgivningens roll central

Ytterligare ett exempel på allvarliga svagheter i det ekonomiska systemet vad avser förverkligandet av Agenda 21 utgör bankernas agerande. Av bl a Jernelövs studie (se Volym 2) framgår att de kommersiella bankerna ej anser att det ligger inom deras ansvar att ta hänsyn till natur- och miljöfaktorer i samband med kreditgivningen. Investeringsprojekten bedöms efter sin räntabilitet. Eftersom miljökostnaderna som regel ej behöver beaktas i kreditansökarnas kalkyler – framför allt inte i u-länderna – innebär detta att dessa konsekvenser av ett projekt lämnas därhän.

Ett omtänkande är på gång. Inom Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna pågår en process där alla större projekt skall bedömas med hänsyn till sina miljökonsekvenser.

Inom det kommersiella banksystemet är dock tankarna om hållbar utveckling ännu så länge dåligt utvecklade. Det finns exempel på länder där bankerna ålagts att ta hänsyn till miljöeffekterna i samband med sin kreditgivning. Ett sådant är Indonesien. Vidare finns i några europeiska länder exempel på så kallade gröna banker där kreditgivningen är förbehållen ekologiskt sunda projekt.

Enligt arbetsgruppens mening är reglerna och formerna för det finansiella systemet helt avgörande för om en hållbar utveckling skall kunna förverkligas. Detta är inte primärt en fråga för biståndet utan tillhör den typ av frågeställningar som den svenska politiken i stort bör ta sig an, nationellt likaväl som internationellt.

Nords Janusansikte

Bristen på en entydig definition av begreppet hållbar utveckling leder till svårigheter i handlandet såväl i industriländerna som i u-länderna. Industriländerna uppvisar stora brister såväl i förhållningssättet rent allmänt som vad gäller ekonomins spelregler. Detta leder självklart till stora svårigheter när det gäller att i olika internationella förhandlingar eller i biståndssammanhang försöka övertyga u-länderna om olika åtgärder för en miljöanpassning av deras samhällen.

På många områden är de i i-länderna förhärskande produktions- och konsumtionsmönstren långtifrån hållbara. Det gäller inte minst energi, transporter, jordbruk och formerna för avfallshantering. Svårigheterna är därför stora när det gäller att bistå olika u-länder – eller länder i Östeuropa – att utveckla hållbara system på respektive område. U-länderna är som regel ovilliga att satsa på system som ännu ej

prövats i i-länderna och i-länderna satsar mycket måttligt på det som inte känns oundgängligt i ett kort, politiskt och ekonomiskt perspektiv.

Så länge denna dubbelhet består i industriländerna är det orealistiskt att förvänta sig några snabba genombrott för Agenda 21 i de fattiga länderna. Slutsatserna av detta är att en biståndspolitik för hållbar utveckling vare sig blir trovärdig eller effektiv om inte Sveriges politik i övrigt får motsvarande inriktning.

Ett förslag som vi återkommer till i kap 3 går ut på att Sverige skulle ingå särskilda avtal om en gemensam process för hållbar utveckling med ett fåtal u-länder. Genom en sådan uppläggning skulle garanteras att förändringsarbetet i vårt eget land vad gäller en miljöanpassning av kemikalieanvändning, jordbruk, transporter, energi etc utsattes för kritisk granskning från länder vars miljöpåverkan ännu är marginell i dessa avseenden. Samtidigt skulle Sverige via biståndsinsatser stödja länderna i deras arbete för att utveckla hållbara system både inom jord- och skogsbruk, fiske samt för den moderna sektorn.

3. BRA BISTÅND FÖR HÅLLBAR UTVECKLING

I vilket vi diskuterar vissa utgångspunkter för ett bistånd för hållbar utveckling, betonar betydelsen av mottagarlandets perspektiv, diskuterar "grön" konditionalitet och redovisar hur Sverige och vissa andra biståndsgivare, inklusive EU, hanterar hållbar utveckling och miljöfrågor i biståndet.

Biståndet behövs

Biståndet, rätt utformat och inriktat, kan spela en viktig katalytisk roll, initiera och påskynda positiva processer och bidra konkret i lägen där inhemska resurser inte räcker till trots en politisk vilja och en insikt om vad som behöver göras. Detta gäller trots att, som vi konstaterat ovan, biståndet utgör en mycket liten del av de finansiella flödena i världen och därför bara spelar en begränsad roll i utvecklingssammanhang. Särskilt på områden som kräver mera långsiktiga, och därför politiskt mer impopulära, åtaganden och investeringar, kan biståndet vara viktigt och ibland avgörande. Miljörelaterade beslut hör till dem som ibland kräver extra incitament i fattiga länder och där den miljöfientliga, kortsiktiga lösningen kan medföra irreparabel skada.

Biståndet är dessutom mer än finansiella flöden, det är bl a samarbete mellan människor och länder och idé- och kunskapsutbyte.

Agenda 21 slår fast att biståndet behövs, som en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att utvecklingen i världen skall bli bestående. Agenda 21 anger med en grov uppskattning att 125 miljarder US-dollar per år över en åttaårsperiod (1992–2000) behövs i bistånd (bidrag eller förmånliga krediter) för att hantera frågeställningarna på agendan.

Det kan jämföras med det sammanlagda årliga biståndet i världen i dag som 1993 belöpte sig på ca 53 miljarder US-dollar. Det kan också jämföras med den totala årliga rustningskostnaden i världen som f n är 800 miljarder US-dollar (varav u-länderna står för ca en fjärdedel).

Det mesta av utvecklingsinvesteringarna görs dock av u-länderna själva. Agenda 21 anger att u-ländernas egen satsning, för att omsätta agendans tankegångar i praktiken, bör uppgå till 475 miljarder US-dollar per år för 8-årsperioden – i tillägg till biståndet således.

Mot bakgrund av detta blir det normativa arbetet framför allt i de enskilda länderna, men också i internationella fora, viktigt.

Även om mottagarländernas egna beslut och åtgärder är avgörande för miljötillståndet och utvecklingsmöjligheterna i dessa länder, kan således ett genomtänkt och väl inriktat bistånd spela en viktig roll för att bidra till lösningen på många av de miljörelaterade problem som de fattiga länderna – och därmed världen i sin helhet – står inför.

Vi kan konstatera att de rika länderna – trots olika uttalanden om motsatsen under förberedelserna inför Riokonferensen – hittills inte varit beredda att öka stödet

för utvecklingsansträngningarna i de fattiga länderna. Tvärtom har den samlade biståndsvolymen sjunkit. Det egentligen enda nya initiativet i samband med Riokonferensen är etablerandet av GEF, som innebär öronmärkta bidrag för att stödja arbetet bl a inom konventionerna om klimatet och den biologiska mångfalden. Ett fåtal av bidragen till GEF innebär additionella resurser, men merparten, som t ex Sveriges andel, har tagit formen av omfördelning inom det reguljära biståndet. Vi diskuterar GEF i kap 5.

Vi har allmänt utgått från att målsättningen att 1 procent av Sveriges BNI skall användas för bistånd till de fattiga länderna fortfarande gäller. Storleken på vissa anslag diskuteras i kap 5 och 6.

De svenska biståndsmålen

Det övergripande målet för det svenska biståndet är att *"höja de fattiga folkens levnadsnivå"*. Enligt Riodeklarationen *"måste alla stater och folk samarbeta i den angelägna uppgiften att utrota fattigdomen, vilket är en förutsättning för hållbar utveckling"*. Det sedan länge etablerade övergripande målet för det svenska biståndet är väl förenligt med budskapet från Rio.

Av de fem delmålen för svenskt bistånd antogs det femte biståndsmålet av en enhällig riksdag 1988-04-27. Bakgrunden återfinns i SOU 1987:28 och i propositionen 1987/88:100, bilaga 5.

Det femte biståndsmålet

"Det svenska biståndet skall ... bidra till en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön."

Bakom det femte biståndsmålet återfinns samma grundtankar som i Riodeklarationen och Agenda 21. Som framgår ovan är en inriktning på uthållig utveckling dock något mer än miljöhänsyn och en långsiktig hushållning med naturresurser, även om detta ingår som en avgörande komponent. Vid tillkomsten av det femte biståndsmålet framhölls att detta skall ses i kombination med de övriga fyra målen och det övergripande fattigdomsmålet för det svenska biståndet. Om de fem biståndsmålen betraktas tillsammans framträder den viktiga kombinationen av sociala, ekonomiska och miljörelaterade faktorer.

Litet välvilligt skulle man därför kunna säga att de svenska målsättningarna för biståndet sammanfaller med tankegångarna i Agenda 21. Hur det blir i praktiken beror emellertid på uttolkningen av de fyra första målen. Det finns en risk för att uthållig utveckling inte gynnas eller inte uppnås om t ex biståndsmålet om tillväxt uttolkas på traditionellt sätt och den målsättningen gagnas oavsett tillväxtens innehåll. Det finns dock inget i de nuvarande övergripande biståndspolitiska målen som utgör ett uttalat hinder för ett svenskt bistånd i enlighet med tankegångarna i Agenda 21.

Rekommendation: Under förutsättning att tillväxtmålet tolkas med utgångspunkt i hållbar utveckling, ligger de svenska biståndsmålen i linje med Agenda 21 och räcker, tillsammans med åtagandena i UNCED, för att det svenska biståndet skall kunna inriktas på en hållbar utveckling.

Principer för bra bistånd

Kunnande om både förutsättningar för ett lyckat bistånd och lämpliga metoder i biståndet har utvecklats professionellt under tre decennier¹. Detta allmänna kunnande är självfallet relevant även i samband med insatser för uthållig utveckling och kan vara av vikt att notera bl a när ansvarsfördelning mellan bistånd och miljöadministration övervägs. En skillnad mot biståndsövervägandena tidigare består i att analysen av "hållbar utveckling" innebär större komplexitet och kräver ett större mått av "tvärsektoriellt" tänkande.

De lärdomar som vunnits beträffande biståndet i allmänhet har varit vägledande också vid vår diskussion om förslagen nedan.

Ett hållbart bistånd måste, utöver de allmänna principer för ett bra bistånd som nu tillämpas, även ta fasta på de principer för sambanden mellan miljö och utveckling som återfinns i Riodeklarationen. Av särskild vikt för biståndet är tillämpningen av

- *försiktighetsprincipen,*
- *principen om att förorenaren betalar och*
- *principen om användning av miljökonsekvensbedömningar*

Dessa principer bör framgent alltid tillämpas i alla delar av biståndet, multilateralt och bilateralt, såväl på projektnivå som i policy- och metodutveckling.

Generellt kan sägas att ett bistånd enligt Agenda 21 förutsätter mer av analys och metodutveckling inom områden som varit förbisedda i den svenska utvecklingsdebatten hittills.

Rekommendation: De principer för hållbar utveckling som ingår i Riodeklarationen skall konsekvent beaktas i det svenska biståndet, framför allt försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren betalar och principen om användning av miljökonsekvensbedömningar.

¹ Dessa allmänna, goda biståndsprinciper återfinns bl a i:

- "Dagordning för ett bra bistånd" (SIDA - Enkel anslagsframställning 1994/95, bilaga 1);
- "DAC Principles for effective Aid" (OECD);
- Guidelines on Environment and Aid (OECD/DAC - riktlinjer som utarbetats av DACs arbetsgrupp för miljöfrågor).

Biståndets organisation

Det har inte ingått i vårt uppdrag att närmare granska det svenska biståndets organisation. Vi utgår därför här i princip från den nya organisation för biståndet som är under uppbyggnad. Grundtanken i vår rapport är att biståndet i sin helhet skall inriktas på hållbar utveckling och rekommendationerna har formulerats så att de i princip skall kunna fångas upp oberoende av eventuella förändringar i organisationsstrukturen. Vi ger dock synpunkter på vissa organisatoriska frågor i kap 6.

Stat och marknad

Staten och marknaden har olika roller i utvecklingssammanhang och olika roller över tiden i det enskilda landet. Dessa frågor har utretts mera allmänt av SIDA och redovisas i "Staten, marknaden och biståndet. Biståndets roll i reformprocessen." När det gäller miljö och uthållig utveckling gäller samma principer. Världsbanken har, som vi nämnt ovan, sammanfattat sin syn på detta i World Development Report 1992: *"The world has learned over the past two decades to rely more on markets and less on governments to promote development. But environmental protection is one area in which government must maintain a central role. Private markets provide little or no incentive for curbing pollution."* Världsbanken betonar således statens roll när det gäller utvecklingens miljöaspekter. Samtidigt är frågan om enskilt ägande viktig när det gäller mera långsiktiga investeringar, t ex inom skogs- och jordbruk. En svensk strategi för bistånd till uthållig utveckling måste utgå från en flexibel och diversifierad syn när det gäller stöd till olika aktörer och de landvisa analyserna bör ge svar på vad som är viktigast att stödja vid olika tillfällen.

Mottagarlandets perspektiv

Till de absolut viktigaste biståndsprinciperna hör kravet på ett mottagarperspektiv på utveckling och biståndssamarbete. Utan detta perspektiv riskerar problemanalys och lösningar att bli felaktiga och ingen mobilisering av intresse och resurser kommer att ske. Biståndsinsatserna riskerar inte bara att bli utan effekt utan t o m negativa från utvecklingssynpunkt. Dessa principer gäller oförändrade för ett bistånd för uthållig utveckling. Till detta kommer svårigheten med delvis okända eller icke insedda begränsningar när det gäller miljörelaterade förutsättningar för utveckling och risken för mer eller mindre dolda miljöskador och miljökostnader.

Intresset för miljöaspekter på utvecklingsfrågor ökar snabbt i mottagarländerna. Precis som hos oss finns dock intresse motsättningar, olika grad av förståelse hos allmänheten, andra politiskt akuta problem än miljöproblemen att lösa, etc. Genom biståndet kan vi stödja och stimulera de goda krafter som finns.

De miljörelaterade förutsättningarna kan vara mycket olika i ett mottagarland jämfört med hos oss. Det kan gälla allt från bristfällig lagstiftning, svaga institutioner och otillräckligt skatteunderlag till annorlunda miljömässiga förutsättningar, erosionskänslig jordmån, stor risk för förorening, akvatisk produktion baserad på andra ekologiska system än dem vi har eller knapp vattentillgång. Dessa miljöförutsättningar måste analyseras för att biståndet skall bli långsiktigt effektivt och värdefullt. Analysen måste också kopplas till en social, ekonomisk och politisk analys.

Vi vill utfärda en varning för en övertro på "svenska" miljölösningar. Sverige har generellt ett gott rykte internationellt när det gäller miljöfrågor. Detta innebär dock inte att vi ligger främst när det gäller allt miljöarbete och de lösningar och system vi f n tillämpar går inte att okritiskt exportera. Det samhälle som vi byggt upp är i många avseenden inte hållbart och är därför ingen generell modell för uthållig utveckling i andra länder. De teknologier vi använder är inte självklart lämpade för användning i länder med andra förutsättningar. Det är som nämnts tidigare inte bara miljöförutsättningarna i bred bemärkelse som är olika. Detta måste beaktas när vi diskuterar förutsättningar för svenskt bistånd för uthållig utveckling och prioriteringar inom biståndet.

Vi vill bestämt avvisa den ibland framförda tanken att miljöproblemen skall tacklas först när man uppnått ett visst mått av ekonomisk tillväxt. Miljöaspekterna på utvecklingen måste alltid beaktas. Sedan är det en annan sak att detta måste ske på olika sätt bl a beroende på var ett land befinner sig på utvecklingsskalan, vilka utvecklingsproblem man tacklar, vilka miljöförutsättningar som föreligger och vilka de socioekonomiska förhållandena är.

Avgörande skillnader finns t ex mellan å ena sidan ett fattigt jordbrukssamhälle i Afrika, där vattentillgång, erosion och befolkningstillväxt kan vara avgörande för hur uthållig utvecklingen blir, och å andra sidan ett lika fattigt urbant samhälle, där luftföroreningar, vattenkvalitet, avfallshantering och livsmedelsförsörjning avgör livskvalitet och utvecklingsmöjligheter. Biståndet måste anpassas efter problembilden. Vägen till hållbar utveckling är inte densamma överallt och i varje ögonblick.

En intressant fråga är om man kan hoppa över miljöförstörande utvecklingssteg genom s k teknisk "leap-frogging", till vilken biståndet skulle kunna bidra. Vi diskuterar detta i kap 4.

Dialog med mottagarländerna

Önskemålen om utvecklingsbistånd måste i princip komma från u-länderna själva. Biståndet måste bygga på mottagarländernas prioriteringar, strategier och planer.

Dialogen med mottagarländerna är avgörande för en förståelse av båda parter utgångspunkter och önskemål och på miljöområdet bör dessa tydliggöras inom ramen för dialogen om landstrategin.

Rekommendation: Särskilda miljödiskussioner med mottagarländerna, bilateralt och regionalt, bör initieras ytterligare.

Den svenska miljöpolitiken bör få ett genomslag i de diskussioner och förhandlingar som förs i biståndssammanhang. Detta förutsätter kunnande om tänkesätt, slutsatser, riktlinjer och beslut.

Rekommendation: Förhandlingar, både i multilaterala och bilaterala sammanhang, måste från svensk sida bygga på insikter om grunddragen i den svenska miljöpolitiken, om de svenska biståndsmålen, om internationell normbildning och svenska internationella åtaganden på miljö- och utvecklingsområdena och om innebörden i begreppet hållbar utveckling. Detta kräver utbildning av biståndsadministratörer på alla nivåer.

Mottagarländernas nationella strategier och planer bör vara vägledande för biståndet och kan bidra till en bättre givarsamordning. Dessa bör dock vara processinriktade och tydligt "mottagarlandsägda". Vi vill varna för risken att för stora krav ställs på nationella strategier i mottagarländerna, typ NEAPs, bara för att tillfredsställa givarna. Vi diskuterar detta närmare i kap 5.

Konditionalitet

Frågan om konditionalitet i biståndet är ständigt aktuell. I samband med UNCED har denna diskussion tagit ny fart, delvis med annat innehåll än tidigare. Konditionaliteten har kommit att diskuteras på flera nivåer, t ex i samband med val av mottagarland, inom sektorsvisa policies och riktlinjer, när det gäller importstöd och som ett resultat av miljökonsekvensbedömningar av olika slags insatser.

FINNIDA hör till dem som övervägt att införa miljökritier vid val av mottagarland. Tanken har varit att man med hjälp av dessa skall kunna avgöra om ett mottagarland har ett tillräckligt starkt eget intresse av att hantera miljöaspekterna på utvecklingen. Om mottagarlandet inte har det skulle finskt bistånd ha svårt att bidra till en hållbar utveckling. Detta skulle då kunna vara vägledande för om ett land skall prioriteras som mottagare av finskt bistånd eller inte. Bland de kriterier som diskuterats hör huruvida internationella miljökonventioner ratificerats, miljölagstiftning finns, en statlig miljöorganisation har etablerats och statsbudgeten innehåller en budgetpost för miljöändamål.

Vi anser inte att kriterier av detta slag generellt bör etableras som villkor för svenskt bistånd. Avsaknaden av t ex en miljömyndighet kan i själva verket vara ett skäl till bistånd på miljöområdet. Däremot bör faktorer som de nämnda mycket mera noggrant än hittills analyseras inför upprättandet av landstrategier och som en del av planeringsprocessen inför tänkta insatser. Bistånd bör inte utgå om mottagarlandet demonstrerar ett ointresse för miljöaspekterna och äventyrar biståndsinsatsens hållbarhet. Bistånd bör heller inte utgå inom ett område som täcks in av någon av de internationella konventionerna på miljö- och utvecklingsområdet om mottagarlandet inte har ratificerat konventionen. Frågan om "grön" konditionalitet i övrigt bör diskuteras vidare med övriga givare, eftersom en samsyn är av värde.

Rekommendation: Sverige bör ställa krav på mottagarländer att dessa ratificerar globala miljökonventioner med anknytning till sektorer där svenskt bistånd kan komma ifråga. Sverige bör, i samråd med andra givare, utreda frågan om "grön" konditionalitet i övrigt.

Konditionalitet i samband med sektorsvisa policies och riktlinjer kan mycket väl förekomma. Ofta kan dock en positiv ansats vara möjlig, dvs ett betonande av vad Sverige är intresserat av att stödja i stället för det omvända.

När det gäller importstöd och betalningsbalansstöd pågår en utredning på SIDA. Vi avstår därför från specifika synpunkter på detta.

Systemet med miljökonsekvensbedömning utgår från konditionalitetstanken. Förutsättningen är att insatser som skadar miljön oacceptabelt mycket och som inte leder till en hållbar utveckling inte skall tillåtas. Både det femte biståndsmålet och Agenda 21 anger de principiella kraven härvidlag. Vi tar upp frågan om riktlinjer för miljökonsekvensbedömningar i kap 6.

Det kan dessutom finnas anledning att än en gång nämna att Sverige ställt sig bakom den s k försiktighetsprincipen (Precautionary Principle). Detta innebär att bistånd inte skall utgå till utvecklingsinsatser som innebär en risk för negativa följder när man inte kan bedöma hur allvarlig denna risk är.

Andra biståndsgivares strategier

Samtliga givarländer anser miljöaspekterna på utvecklingsbiståndet vara viktiga. Det framgår bl a genom det aktiva deltagandet i DACs miljökommitté (DAC/ENV). Hur man närmat sig problemen varierar åtskilligt, men arbetet i DAC/ENV innebär successivt en ökad samsyn. Vi har inte haft möjlighet att samla in och analysera material från alla biståndsgivarna och än mindre besöka dem, något som är nödvändigt om man vill redovisa en heltäckande och rättvisande bild. Några av givarländerna och EU har vi emellertid varit i kontakt med. Korta redovisningar av miljöaspekter på dessa givares bistånd återfinns i en särskild sammanställning i bilaga 1:1 till denna rapport. Slutsatser beträffande EU-biståndet vid ett svenskt EU-medlemskap redovisas i kap 6.

En särskilt intressant samverkansform mellan ett givarland och ett mottagarland har etablerats av Nederländerna. Nederländerna har tecknat ömsesidiga samverkansavtal med tre u-länder, för ett gemensamt arbete inriktat på att skapa en hållbar utveckling i både Nederländerna och i respektive u-land. Modellen presenteras i den nämnda sammanställningen i bilaga 1:1.

Rekommendation: Utred närmare möjligheten för bilaterala avtal om ömsesidig hållbar utveckling mellan några u-länder och Sverige enligt holländsk modell.

Strategiska överväganden i det svenska biståndet

Allmänt

Förutom den tidigare etablerade fattigdomsinriktningen i svenskt bistånd, kan ett övergripande mål för biståndet sägas ha manifesterats i och med Sveriges anslutning till Riodeklarationen och Agenda 21: *Allt bistånd skall främja en hållbar utveckling.*

Någon övergripande strategi för ett svenskt bistånd inriktad på hållbar utveckling, utöver vad som finns antytt i UNCED-propositionen (Prop. 1993/94:111), finns inte på riksdags/regerings/UD-nivå.

UNCED-propositionen anger att grundläggande utgångspunkter för de svenska insatserna i strävan mot en hållbar utveckling är kampen mot fattigdomen och underutveckling i den fattiga delen av världen. Kampen mot fattigdom och underutveckling skall vara förenlig med respekt för mänskliga rättigheter inom demokratiska, pluralistiska samhällssystem och väl fungerande marknadsekonomier. Det övergripande och strategiska målet för en hållbar utveckling är ekonomisk och social utveckling inom ramen för ekosystemens bärighet. Det samlade svenska biståndet skall med angivna utgångspunkter främja detta övergripande mål.

Det gäller att upprätta en samsyn på utvecklingens förutsättningar och på biståndets inriktning. Budskapet i Riodeklarationen och Agenda 21 måste förstås av dem som utvecklar den svenska biståndspolitikerna under de närmaste åren. Tidigare i detta kapitel har vi betonat nödvändigheten av att beakta detta i samband med en ev. ny biståndspolitik utredning.

Samtliga strategier och policies, som UD/IU och biståndsmyndigheterna utvecklar måste utgå från tankegångarna i Riodeklarationen och Agenda 21. Existerande strategier och policies bör successivt revideras med tanke på kravet på bistånd för hållbar utveckling. I kap 6 ger vi exempel på viktiga sådana inom det bilaterala biståndet.

De strategiska målen baserade på Agenda 21 måste integreras med andra övergripande biståndsmål, såsom fattigdomsinriktning, mottagarlandsorientering, mobilisering av människors medverkan och etablerandet av en grund för demokratiskt ansvarstagande.

Integrering och koncentration

Vi har redan betonat att integreringen av miljö och utveckling för att uppnå en hållbar utveckling är fundamental. I en övergripande strategi måste en förstärkning av integrationsprocesserna ingå. Detta kan ske genom fortbildning av biståndsadministratörer och genom att särskilda miljöanslag uttalat används för bl a detta. Integreringstanken får dock inte tolkas så att central analys-, idéutvecklings- och metodutvecklingskapacitet inte behövs – tvärtom krävs förstärkt sådan. Vi diskuterar detta närmare i kap 7.

Koncentration i biståndet är nödvändig. Om ett stöd på miljöområdet är avgörande för om biståndet till en viss sektor eller ett visst land bidrar till hållbar utveckling eller inte, får koncentrationstanken inte hindra biståndsinsatserna att miljöanpassas – integreringen av miljö och utveckling får aldrig läggas åt sidan. Särskilda miljömedel bör användas för katalytiska miljöinsatser och för att medverka till och påskynda integreringen, utan att detta uppfattas som ett avsteg från koncentrationstanken.

Dessutom måste koncentrationstanken också kunna innebära att man fokuserar mera på nya, i ett UNCED-perspektiv prioriterade, insatser på bekostnad av en del av de tidigare insatsområdena.

Långsiktighet i biståndet

Behovet av långsiktighet i biståndet måste betonas. Omställningen till en hållbar utveckling är en av de största – eller den största – utmaning mänskligheten har stått

inför. Den kommer att ta tid – att förverkliga Agenda 21 är en uppgift som sträcker sig långt in i nästa århundrade. Strategiskt avgörande insatser för en hållbar utveckling med hjälp av bistånd måste få möjlighet att fortsätta över en lång tid om detta behövs. Den snabbhet i samhälls- och miljöförändringar vi betonade i kap 1 och komplexiteten i problemen kräver paradoxalt nog både en ökad flexibilitet och en långsiktighet i biståndet.

Fattigdomsinriktning

Hur stor miljöskulden är i världens länder, speciellt med tanke på de fattiga människornas framtida utvecklingsmöjligheter, har ännu inte beräknats. En sak är dock klar – när effekterna av förändringar i den globala miljön blir märkbara är det framför allt de fattiga länderna och de fattiga grupperna människor som drabbas hårdast.

Indelningen i globala och lokala miljöproblem är inte relevant i alla avseenden. En miljöeffekt som kan betecknas som global, kan leda till mycket olika problem, beroende på olikheter i ekologiska förutsättningar eller beroende på om man har pengar eller inte att tackla följderna. De fattigaste länderna bör få hjälp genom biståndet att dels hantera sina egna lokala miljöproblem, dels delta på så lika villkor som möjligt i de internationella diskussionerna om de gränsöverskridande miljöproblemen.

Rekommendation: Fattigdomsinriktningen i det svenska biståndet bör bestå också när biståndet ges en inriktning i överensstämmelse med Agenda 21.

Det svenska biståndet för en hållbar utveckling bör således inriktas på två huvudområden. Det ena är att stärka den fattiga befolkningens möjligheter att hävda sina intressen inom ramen för en hållbar utveckling. Det andra är att ge stöd till fattiga länders regeringar att etablera förutsättningar för en nationell hållbar utveckling, att sätta ramverk.

Sociala aspekter

Som vi tidigare anfört är hållbar utveckling inte möjlig i en värld som präglas av djupa ekonomiska och sociala orättvisor. Människors sociala och ekonomiska villkor ger förutsättningarna för hållbar utveckling. En biståndsstrategi för hållbar utveckling måste därför medverka till att förändra och förbättra dessa villkor. Att minska fattigdomen och att satsa på människors utveckling, blir därmed centrala element också i en strategi för hållbar utveckling, i vilken biståndsinsatser inom miljö/utvecklingskomplexet kan åstadkomma förbättringar både i mänsklig välfärd och i miljösituationen. Insatser för människors utveckling, såsom stöd till förbättrad hälsa, näringsintag och utbildning m m, kan medverka till effektivare resursutnyttjande genom att människor ges bättre valmöjligheter och därmed större möjligheter att själva påverka sina levnadsvillkor.

I det svenska biståndet har betydelsen av ett genderperspektiv länge betonats och kopplingarna mellan gender- och miljöfrågor blir alltmer påtaglig, inte minst när fattiga gruppers utvecklingsproblem skall tacklas. Agenda 21 är ett viktigt dokument också från gendersynpunkt. Dess värde ligger framför allt i att kvinnors roll när det

gäller förvaltning av samhällets resurser i allmänhet och naturresurser i synnerhet betonas så tydligt. Agenda 21 poängterar också nödvändigheten av att fler kvinnor bereds tillträde till högre befattningar, deltar i utformandet av politik och riktlinjer för samhällsutvecklingen och medverkar i utbildning inom miljörelaterade områden.

Arbetsgruppen vill betona vikten av att de sociala aspekterna beaktas fullt ut i analys och genomförande av biståndsinsatser för en hållbar utveckling och att miljöproblemen inte uppfattas som utpräglat mekanistiska och tekniska.

Avvägningar multilateralt/bilateralt

I runda tal en tredjedel av det samlade svenska biståndet kanaliseras via multilaterala organ och program. Avvägningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd torde i många stycken vara resultat mera av den historiska utvecklingen av det internationella utvecklingssamarbetet, än av noggranna analyser av komparativa fördelar inom vissa insatsområden eller detaljerade studier av kostnadseffektivitet.

Vi har inte ansett oss ha tillräckligt underlag för en bedömning av huruvida nuvarande fördelning av det svenska biståndet i dessa delar är bäst ägnat att främja strävan mot hållbar utveckling. Vi vill emellertid starkt framhålla betydelsen av att Sverige företräder samma grundläggande biståndsstrategi i fråga om hållbar utveckling oavsett form av bistånd. Vårt uppträdande i de multilaterala biståndsorganens styrelser måste vara konsistent med vad vi framför i biståndsdialogen med ett mottagarland. Vi vill vidare peka på att begreppet hållbar utveckling, tolkat i operativa biståndstermer, ofta ger företräde åt småskalighet och stark lokal förankring, vilket generellt torde vara lättare att åstadkomma i samband med bilaterala insatser och insatser genom enskilda organisationer än genom multilaterala insatser.

Vi återkommer till frågan om det multilaterala biståndet i kap 5.

Kapacitetsutveckling

Kapacitetsutveckling, kompetensuppbyggnad och institutionsutveckling i u-länderna identifierades i UNCED som avgörande för möjligheterna till hållbar utveckling. Förvaltningsbistånd med inriktning på hantering av miljöaspekter på utvecklingen intar därmed en viktig roll i det bilaterala biståndet för hållbar utveckling. (Se vidare kap 4.)

Katastrofförebyggande bistånd

Bistånd där miljöaspekterna ges ökad betydelse öppnar delvis nya perspektiv. Konfliktrisker, instabilitet, migration och s k naturkatastrofer dämpas, behovet av katastrofhjälp likaså. Kort sagt, arbetar vi mera förebyggande än botande, blir det oändligt mycket billigare för världssamfundet på sikt, både från mänsklig och ekonomisk synpunkt. Kopplas miljö- och utvecklingsfrågorna samman betonas långsiktighet i biståndet.

Rekommendation: Betona mer vikten av långsiktiga, fattigdomsinriktade, katastrofförebyggande utvecklingsinsatser än kortsiktigt katastrofbistånd i den svenska biståndspolitik.

EU

Vi diskuterar effekterna av en eventuell EU-anslutning mera i detalj i kap 6, men det är uppenbart ett strategiskt val om vi i huvudsak vill påverka EUs politik allmänt, eller om vi också vill ha ambitionen att granska program och projekt. Som vi framhåller i kap 6 skulle det senare kräva avsevärt större personella resurser än vad som f n kan mobiliseras inom biståndsmyndigheterna.

Sammanfattningsvis

Målsättningen om hållbart bistånd förutsätter för sitt förverkligande framför allt två saker. För det första att insatser inom biståndets ram som ej är förenliga med rekommendationerna i Agenda 21 fasas ut. För det andra att en kraftsamling sker till områden som bedöms vara mest kritiska utifrån perspektivet hållbar utveckling. En diskussion om dessa följer i kommande kapitel.

4. KRITISKA INSATSOMRÅDEN

I vilket vi diskuterar vilka kritiska insatsområden som särskilt bör uppmärksammas inom ett svenskt bistånd för en hållbar utveckling och i vilket vi ger synpunkter på ett antal andra viktiga insatsområden.

Kritiska insatsområden i det svenska biståndet i förhållande till Agenda 21

I tidigare kapitel har vi angivit att hela det svenska biståndet i alla dess olika former och uttryck måste medverka till hållbar utveckling. Även inom ramen för en sådan allmän inriktning finns det enligt vår mening ett antal kritiska insatsområden som är av särskild vikt i strävan mot en hållbar utveckling i u-länderna. Vi menar att både det multilaterala och det bilaterala biståndet bör ägna särskild uppmärksamhet åt dessa områden.

Mot bakgrund av vår diskussion i tidigare kapitel om världens miljö- och utvecklingskarta och om begreppet hållbar utveckling samt de element i en övergripande strategi som redovisas i kap. 3, har vi funnit att följande *faktorer* bör tillmätas avgörande betydelse vid valet av kritiska insatser inom ramen för ett hållbart bistånd:

- Fattigdom (1);
- Antal människor (2);
- Miljöns sårbarhet/känslighet (3);
- Huruvida de fattigas basbehov tillgodoses (4);
- Huruvida svensk kompetens finns att tillgå (5);
- Internationella åtaganden (6).

Dessa faktorer dominerar starkt vid urvalet av sektorsatsningar, vilket framgår nedan. I Agenda 21 ingår rekommendationer om *sektorövergripande dimensioner* och rollfördelning mellan olika aktörer i samhällsutvecklingen. Vi anser att följande bör betonas särskilt i analyser och insatser:

- Fattigdomsinriktning;
- Lokala rättigheter/lokalt ansvar/NGOs roll;
- Genderperspektiv;
- Kvinnors rättigheter, inflytande och medverkan;
- Kapacitetsuppbyggnad, inkl. undervisning på alla nivåer;
- Institutionsutveckling;
- Samspelet miljö – ekonomi;
- Befolkningsutveckling.

Vidare anser vi – också mot bakgrund av vår tidigare diskussion och med tanke på faktorerna ovan – att följande sektorer framstår som särskilt kritiska och väsentliga för ett svenskt bistånd för en hållbar utveckling:

- Vattentillgång/-användning (1, 2, 3, 4, 5);
- Hållbart jordbruk (1, 2, 3, 4, 5, 6);
- Marin miljö/kustområdet (1, 2, 3, 4, 5);
- Stadsförvaltning/urbanisering (1, 2, 3, 4, 5);
- Energi/transporter (2, 3, 4, 5, 6).

Alla insatser inom de nämnda sektorerna bör så långt möjligt beakta de sektorövergripande dimensionerna. Dessutom måste insatser med anknytning till befolkningsutvecklingen uppmärksammas särskilt.

Till detta skall läggas behovet av miljöspecifika insatser – t ex insatser som fokuserar direkt på behovet av att hantera ett visst miljöproblem.

Andra områden, som t ex modern teknologi, hälsa eller handelsregler, kan också nämnas som viktiga med tanke på miljöproblemen. Vi belyser även dessa och ett antal andra viktiga områden och infallsvinklar nedan.

Insatser inom de ovan nämnda dimensionerna och sektorerna kan grupperas inom två insatsområden, som från perspektivet hållbar utveckling – både med tanke på sociala utgångspunkter och kraven på ett hållbart nyttjande av naturresurser – är fundamentala för fattiga människors överlevnad och möjligheter till en bättre tillvaro. Det första området är vatten- och matförsörjning och de krav på naturresursbasen detta ställer och det andra är de miljöproblem som är förknippade med den snabba urbaniseringen, framför allt avfalls-/avlopps-/föroreningsproblemen.

Dessa två breda insatsområden anser arbetsgruppen måste betonas särskilt i ett svenskt bistånd som har utgångspunkterna hållbar utveckling och fattigdomsinriktning. Därutöver tillmäter vi energiförsörjningen särskild betydelse. Många andra biståndsområden är självfallet viktiga, framför allt från humanitär synpunkt, men de tre nämnda är på sikt bokstavligen livsavgörande.

När vi valt ut dessa kritiska insatsområden är det både för att markera behovet av ökat stöd och för att ange en delvis ny inriktning. Vi kommer i det följande att återigen visa på nödvändigheten av att sluta kretsloppen av näringsämnen och organiskt material i samband med vår diskussion om insatser, t ex i avsnitten om jordbruk, marin miljö och urban miljö.

Rekommendation: Det hållbara biståndet bör ägna särskild uppmärksamhet åt följande insatsområden:

- Mat- och vattenförsörjning/naturresursbasen
 - vattenresurser/-användning
 - hållbart jordbruk
 - marin miljö/kustområdet
 - biologisk mångfald
 - skog
- Urbana miljöproblem
 - avfall/avlopp
 - transporter
- Kapacitetsutveckling
 - institutionsutveckling
 - forskning, utbildning, undervisning
 - miljöekonomi
 - enskilda organisationer
- Energisystem
- Befolkningsutveckling

Dagens bistånd uppmärksammar på olika sätt dessa insatsområden och dimensioner. I fråga om vissa delar av det bilaterala och multilaterala biståndet, är dock fattigdoms- inriktningen mindre markerad.

I många givarländer pågår liknande tanke- och idéutveckling som i Sverige i fråga om begreppet hållbar utveckling och biståndet (se bilaga 1:1). Vårt allmänna intryck är att flertalet av de övriga givarländerna rör sig i riktning mot större uppmärksamhet för de kritiska områden vi redovisat ovan.

Det är redan och bör allt framgent vara en huvuduppgift för OECD/DAC och dess arbetsgrupp för miljö och utveckling att närmare granska och diskutera givarperspektivet på sambandet mellan UNCED, Agenda 21 och biståndet. Mottagarperspektivet kommer till uttryck inom FN-systemet, särskilt CSD, UNDP och UNEP.

Biståndet idag – en genomgång av två länder

En total genomgång av det nuvarande bilaterala biståndet i ljuset av Agenda 21 har inte varit möjlig att göra. För att ändå få en uppfattning om hur det svenska biståndet ter sig på gräsrotsnivå, från fältet, i mottagarlandet, bad vi IIED genomföra en studie av det samlade svenska bilaterala biståndet i två av mottagarländerna. Fler länder gick inte att klara på den begränsade tid som stått till buds.

Valet av länder gjordes i samförstånd mellan IIED och oss. Valet var svårt eftersom två länder aldrig är varandra lika, varken vad gäller ekonomi, ekologi eller

kultur. Inget land är heller illustrativt för en region, än mindre för en kontinent eller världen i sin helhet. Vi valde Indien och Zambia för att få två länder från olika kontinenter, med olika utvecklingsförutsättningar och delvis olika utvecklingsproblem och med olika former av svenskt bistånd. Så är t ex det totala biståndet till Indien endast 1 procent av landets BNP, medan det är 18 procent i Zambia. Trots skillnaderna mellan dessa båda länder fann man ändå stor överensstämmelse när det gäller vilka principer biståndet bör bygga på i de båda fallen.

Uppdraget utfördes med hjälp av intervjuer med relevanta tjänstemän på SIDA, SAREC, BITS och SwedeCorp, analys av viktiga dokument från samtliga biståndsorganisationer samt rundabordskonferenser i respektive land. Representanter från statliga myndigheter, frivilliga organisationer, privata sektorn och de svenska ambassaderna deltog i konferenserna, vars resultat bildade underlag för slutsatserna och rekommendationerna. Studien genomfördes således med medverkan av lokala IIED-konsulter och i samverkan med biståndskontoren. Studien lades avsiktligt upp mycket informellt och med NGO-medverkan för att mera oberoende synpunkter skulle komma fram.

Studien har rönt uppskattning både från biståndskontoren och från biståndsintresserade i de båda länderna. Vi noterar en kommentar från dem som arbetat med studien: "Sverige är förmodligen det enda givarland som är berett att vara så öppet för synpunkter på sin biståndsverksamhet".

Studien redovisas i en omfattande rapport, *Swedish Aid and UNCED - Case Studies of India and Zambia*, som återfinns i Volym 2. Några exempel på slutsatser och rekommendationer återges här.

Viktiga lärdomar enligt studien är bl a att:

- Det svenska utvecklingssamarbetet i stort sett är bra från Agenda 21-synpunkt – men behöver kompletteras;
- Det svenska stödet till energisektorn i Indien dock inte sker i "UNCED-andan";
- Det svenska utvecklingssamarbetet röner stor respekt för sin fokus på fattigdom, katalytiska angreppssätt, risktagande, folkligt deltagande, omsorg om miljön och öppenhet för lokala initiativ;
- Deltagande/medbestämmandeprocesser är grundläggande;
- Det är viktigt att i större utsträckning stödja frivilliga organisationer och den privata sektorn, gärna i någon form av samverkan med staten där det är möjligt;
- Biståndet har en viktig roll i förhållande till Agenda 21, eftersom det kan
 - hjälpa till att få marknadskrafterna i "rätt" riktning, vad beträffar omsorg om miljön och social och ekonomisk utjämning,
 - hjälpa till med obundet stöd utanför det statliga etablissemangen, vilket kan bidra till innovationer,

- ha en multiplikatoreffekt – om det koncentrerar sig på att sprida kunskap om lyckade pilotaktiviteter.

För att biståndet skall förbättras i enlighet med Agenda 21 redovisas också rekommendationer för framtiden vad gäller inriktningen.

Man rekommenderar bl a att Sverige:

- Gör en allvarlig omprövning av stora infrastrukturprojekt i relation till hållbar utveckling och Agenda 21 och bedömer om sådana projekt inte kan drivas av den privata sektorn eller IBRD;
- Satsar på mindre projekt (på ca 1 milj SEK), som tillåter flexibilitet och lärande, som alternativ till mera storskaliga projekt;
- Ger mer stöd till särskilda miljöinsatser – t ex stöd till miljösektorn i Zambia och alternativa energikällor i Indien;
- Fortsätter att utveckla kapacitet i miljöekonomi – både i Sverige och i mottagarländerna;
- Ger stöd till utveckling och tillämpning av metoder och arbetssätt för lokalt deltagande och konflikthantering;
- Hjälper till att sprida kunskap om lyckade modeller/projekt som det svenska utvecklingssamarbetet bidragit till.

Arbetsgruppen har funnit att denna typ av genomlysning av biståndet i ett land kan vara en mycket värdefull bas för diskussioner om det fortsatta svenska biståndet både till ett visst land och generellt.

Rekommendation: Genomför en analys med utgångspunkt i Agenda 21 av det samlade svenska biståndet i varje mottagarland, i stil med det som nu gjorts i Indien och Zambia.

Kritiska insatsområden i det svenska biståndet – kort diskussion

Mat- och vattenförsörjning/naturresursbasen

Vattenresurser/vattenanvändning

Vatten är en ändlig, sårbar och icke utbytbar resurs av vital betydelse för natur och samhälle. Vatten utgör en förutsättning för all utveckling. Vattenaspekter aktualiseras på en mängd olika sätt inom biståndet.

Efter UNCED har vattenresursfrågorna kommit alltmera i focus liksom vattenrelaterade miljöproblem. Tillgång på vatten är avgörande för produktionen av jordbruksgrödor – utan vatten blir det inga växter. Uttaget av färskvatten för olika ändamål ökar snabbt och är på många håll större än det vattnets kretslopp förmår göra tillgängligt. Befolkningsökningen är snabb samtidigt som tillgängliga vattenresurser i växande grad görs otjänliga för konsumtion genom nedsmutsning av hushålls- och industriutsläpp. Problemet är således dubbelt - både överuttag och nedsmutsning.

Flertalet av de svenska samarbetsländerna är belägna i områden med vattenbrist. Klimatet utmärks här av att en stor del av året är torrtid, växtsäsongen är kort och att atmosfären är extremt "törstig". Avdunstningen är tre till fem gånger större än i Sverige. Återkommande torrår är en naturlig del av klimatet. 1992 års svåra torka i södra Afrika var således ingen enskild företeelse. Nya svåra torrår kommer med visshet att återkomma, dock är tidpunkterna svåra att förutsäga, likaså allvaret. Markförstöring, orsakad av människan, förvärrar situationen genom att marken förlorar sin uppsugningsförmåga och genomtränglighet. Såväl matproduktion som dricksvattentillgång minskar.

Det är angeläget att man inom biståndet utvecklar en strategi för att förebygga att våra mottagarländer ånyo hamnar i samma allvarlig katastrofsituation som t ex 1992. Det gäller att samtidigt parera faktorer som folkökning, nedsmutsning och återkommande torrår. Situationens allvar illustreras av att år 2025 uppskattas över en miljard människor i u-länder bo i områden med extrem vattenbrist.

Rekommendation: Svenskt bistånd måste aktivt medverka till att tillgängliga, knappa vattenresurser utnyttjas på bästa möjliga sätt genom att förbättra försörjningsläget av tjänligt vatten och näringsriktig mat genom att främja:

- Ett integrerat synsätt som omfattar såväl mark- som vattenvård;
- Kapacitetsuppbyggnad, information och ökat medvetande;
- Decentraliserat beslutsfattande;
- Tillvarata kvinnornas roll i hushållningen av vattenresurserna;
- Behandla vatten som en ekonomisk resurs vars värde omfattar miljökostnader och alternativanvändning.

Rekommendation: Biståndet måste inriktas mot insatser som förebygger att den knappa vattentillgången i grundvatten och vattendrag förorenas eller överutnyttjas genom:

- Inventering och kartläggning;
- Utformning av relevant policy, lagstiftning och instrument för uppföljning med avseende på mark- och vattenvård;
- Utveckling av nationella aktionsprogram och institutioner;
- Utveckling av metoder för skydd och kontroll av yt- och grundvatten.

Brist på vatten leder till konflikter av olika slag. Inte minst i fattiga u-länder har vattenbristen på många håll blivit så akut att den utgör ett hot mot säkerheten. Konkurrensen om vattnet mellan stad och landsbygd, industri och konstbevattning är växande. Storstädernas expansion i u-länderna kommer att medföra starkt växande behov av vatten och samtidigt bidra till ökad förorening av vattenkällorna. Konflikterna kring vattenresurserna kommer att bli en allt viktigare fråga att hantera i utvecklingssamarbetet och som en del av den globala säkerhetspolitiken.

Lokala konflikter kan begränsas genom utveckling av och stöd till decentraliserade, demokratiska system, där de olika intressenterna medverkar i beslutsfattande och genomförande.

Rekommendation: Sverige bör, genom att bistå regionala initiativ för att utveckla ramverk, normer och system för samarbete och konfliktlösning, medverka till att konflikter begränsas.

Människors nedsmutsning av sin egen omgivning i form av bakteriologisk förorening av dricksvattnet, är den främsta dödsorsaken i u-länderna. Enkla förbättringar av vattenförsörjning, sanitet och hygien i samtliga u-länder skulle rädda minst 2,5 miljoner barn årligen.

De vattenslukande sanitetssystem som utvecklats i i-världen är helt olämpliga i de flesta u-landsmiljöer. De system som kan komma ifråga på såväl landsbygd som i stadsmiljö måste vara "torra" eller extremt vattensnåla. De tekniska lösningarna på problemen är i stort sett kända och resurser för förbättring finns ofta på lokal nivå. Vad som saknas är medvetenhet om problemens omfattning och politisk vilja att rätta till problemen. Vatten och sanitetsförbättringarna skall baseras på lokala lösningar och maximalt utnyttjande av lokala resurser. Ett utökat stöd för att utveckla socialt, kulturellt och miljömässigt anpassad teknik krävs, t ex i form av utökat svenskt bistånd till aktörer som anammar och genomför alternativ i form av torra och/eller vattensnåla sanitetssystem.

Sverige är ett av få givarländer som prioriterat utveckling av anpassade, torra system som fattiga hushåll har råd med. Idéerna får ökat gehör i det internationella samarbetet. Det har aldrig funnits bättre möjligheter att lansera enkla sanitära lösningar än idag. Svenskt bistånd bör även fortsättningsvis spela en viktig katalytisk roll i sammanhanget.

Rekommendation: Svenskt bistånd bör inriktas på förbättrad omgivningshygien (inklusive vatten och sanitet) för fattiga grupper på landsbygd, mindre tätorter samtorstädernas slum.

Hållbart jordbruk

Den totala produktionen av livsmedel har i allt väsentligt hållit jämna steg med folkökningen. Världsmarknaden av idag kännetecknas av relativt stora överskott. Där svält och undernäring förekommit har detta främst haft sin grund i fattigdom, dvs brist

på köpkraft, eller inbördeskrig och ekonomiska konflikter som gjort det omöjligt för bönderna att bruka jorden.

Vi kan emellertid ingalunda utgå från att en produktionsökning lätt kan fortsätta, att den nuvarande produktionen i alla avseenden är hållbar på sikt eller att fördelningsproblemet enkelt och billigt låter sig lösas. De regionala skillnaderna i livsmedelsproduktion är avsevärda. Drygt 700 miljoner människor är undernärda, varav hälften i Asien. *Den framtida livsmedelsförsörjningen utgör en källa till stor oro.* Orsakerna är bl a:

- Världens befolkning fortsätter att öka. Även om ökningstakten idag är lägre rent procentuellt sett, har den årliga ökningen i absoluta tal aldrig varit större. Drygt 90 miljoner nya människor skall försörjas årligen under de närmaste decennierna. Det innebär att u-ländernas efterfrågan på t.ex. spannmål kommer att drygt fördubblas fram till år 2025.
- Avkastningen inom jordbruken visar på många håll tecken att stagnera. Vissa regioner har uppvisat kraftiga produktionsökningar, som t ex. Kina. Där ökade produktionen per capita med 35 procent under 1980-talet. Andra regioner uppvisar dock minskningar. I sammanlagt 75 u-länder - merparten i Afrika och västra Asien – sjönk produktionen per capita under 1980-talet. En viktig faktor i sammanhanget är givetvis den jordbrukspolitik som förts såväl i industriländerna som i u-länderna. I-ländernas skyddstullar har gjort det svårt för u-länderna att konkurrera på världsmarknaden. I många u-länder har därtill den inhemska politiken varit starkt reglerad, bl a med låga priser, vilket ej stimulerat till högre skördar.
- Avkastningen visar tecken att stagnera även i tidigare högproduktiva områden. Den s k gröna revolutionen, som gav Indien och Kina snabba skördeökningar under de senaste decennierna, har stött på stora svårigheter att hålla avkastningen uppe utan skadlig inverkan på markens bördighet. Alltför många experter är överens om att det på västerländsk teknologi baserade jordbruket – med sitt höga beroende av fossil energi, insatsvaror och bevattning, sin inriktning på monokulturer och sin förlust av biodiversitet – inte är hållbart.
- Stora markarealer är utsatta för slitage och miljöskador. Orsakerna är bl a dålig jordbruksteknik, bristfällig terrassering, stora och kontinuerliga förluster av näringsämnen och organiskt material, försaltning och föroreningar pga konstgödsel och pesticider. FAO varnar för att ca 20 procent av dagens jordbruksmark på lite sikt kan bli olämplig för odling.
- Möjligheterna att ta nya markområden i bruk för odling är mycket begränsade. I vissa regioner, t ex Kina, är odlingsarealen per capita redan mycket låg. På andra håll, t ex i Afrika, odlas jord som inte långsiktigt kan bära ett jordbruk.

- I vissa regioner är bristen på färskvatten redan en begränsande faktor för jordbruket. Med ökat befolkningstryck – och möjligen än torrare klimat pga klimatpåverkan – blir vattenförsörjningen än mera prekär. Möjligheten att bygga ut konstbevattning saknas över stora områden.
- Utvecklingen inom fisket är också oroande, delvis som en följd av ett olämpligt och icke hållbart jordbruk. Uttaget ur världshaven är idag ca 100 miljoner ton årligen, en kvantitet som överstiger den årliga reproduktionen. Allt större havsområden visar tecken på utfiskning och/eller omfattande föroreningsskador, inte minst i fiskens reproduktionsområden – vi utvecklar detta nedan.

Dubbelt grön revolution!

Om u-länderna som grupp skall kunna klara att försörja en snabbt ökande befolkning krävs en kraftfull satsning på att utveckla jordbruket – och detta inte bara i områden som betecknas som högproduktiva. En utveckling av jordbruket skulle ge flera arbetstillfällen på landsbygden och därmed ökade inkomster. Nyckelfrågor är utvecklandet av system för småskaliga krediter till småbönderna, frågan om nyttjanderätt eller besittningsrätt till marken, rådgivningsfrågor etc. Bättre inkomster hos de fattiga är en nödvändighet, bl a för deras möjligheter att klara matförsörjningen. Utan köpkraft blir människorna helt beroende av självhushåll och hjälp utifrån. Att försörja allt större grupper med livsmedelshjälp utifrån ter sig både dyrbart och organisatoriskt svårt.

Vad som måste ske är en "*dubbelt grön revolution*", dvs en satsning på högre avkastning men med stor hänsyn till naturen och miljön. Det innebär ett utnyttjande av både modern teknologi och beprövad ekologisk kunskap. Centrala frågor i det här sammanhanget blir att sluta kretsloppen av näringsämnen och organiskt material – en svår utarmning i en situation där alltflera människor i u-länderna kommer att bo i städer – växtföljden, formerna för markens beredning samt balansen mellan djur och växter på de enskilda gårdarna.

Forskningens roll är viktig. Det finns behov av en delvis annorlunda jordbruksforskning än hittills. Forskningsagendan måste breddas. Det ekologiska lantbruket, med dess betoning på kretslopp för näringsämnen och organiskt material, bör stå i fokus.

Småbönderna måste engageras i både i definitionen av forskningsuppgifterna och värderingen av resultaten. Parallellt skall självfallet arbetet inom växtförädlingen fortsätta. Genom avtal och lagstiftning måste genetiskt material vara tillgängligt för effektiv växtförädling. Samarbetet mellan den internationella jordbruksforskningen (CGIAR-instituten) samt nationella forskningsorgan måste stärkas. Samtidigt ägnas ökad uppmärksamhet åt "*extension services*", dvs rådgivning åt och utbildning av småbönderna.

Den nya gentekniken innehåller både möjligheter och risker. En utgångspunkt måste vara att användandet av genetiskt manipulerade organismer ej bör förekomma förrän tillräcklig visshet nåtts både om de socioekonomiska och ekologiska konsekvenserna ("*bio-safety*").

Ett arbete med att se över SIDA:s stöd på jordbruksområdet har inletts. Syftet är att vidareutveckla idéerna för hur produktionen ska kunna höjas på ett uthålligt sätt framför allt för Afrikas småbönder.

Sverige är sedan länge engagerat i flera stora landvisa biståndsprogram inom jordbruk och markvård med speciell inriktning på småböndernas behov. Det särskilda markvårdsprogrammet i Östafrika förtjänar särskild uppmärksamhet. Därtill stöds flera projekt inom försöks- och metodutveckling, bl a när det gäller integrerat växtskydd och alternativa metoder till pesticidanvändning. Sverige är därtill engagerat i olika program för jordbruksforskning.

Stödet till jordbrukssektorn har dock visat en tendens att minska, såväl i Sverige som hos andra givare. Orsakerna är bl a att olika utvärderingar visat att just jordbruksstödet uppvisat relativt sett lägre resultat än insatser på andra områden. Med hänsyn till den bedömning vi gör beträffande svårigheterna att klara u-ländernas livsmedelsförsörjning i framtiden *föreslår arbetsgruppen att stödet till jordbrukssektorn ökar*. Vi vill understryka att stödet till jordbrukssektorn bör inriktas såväl på högproduktiva som mindre produktiva områden.

Rekommendation: Sveriges bistånd bör ge fortsatt hög prioritet åt utvecklandet av u-ländernas jordbruk, med tonvikt på det småskaliga jordbruket. Detta innebär fortsatt verksamhet inom området jordbruk och landsbygdsutveckling, med det uttalade syftet att bidra till ett långsiktigt, hållbart nyttjande av mark- och vattenresurser. Det svenska stödet bör kanaliseras för att utveckla en "*dubbelt grön revolution*", där högre avkastning kombineras med en inriktning mot ekologiskt jordbruk. Särskild uppmärksamhet bör ägnas principen om kretslopp för näringsämnen och organiskt material, risk- och konsekvensanalyser vad avser den nya genteknikens tillämpningar inom jordbruket, vattentillgång och vattenförsörjning i torra och halvtorra områden, utvecklandet av creditsystem för insatsvaror inom jordbruket för småbönderna, institutionella frågor som bruksrätt till marken och rätten till vatten och andra resurser samt husdjurens betydelse för kretslopp och småböndernas hushållsekonomi. Kvinnornas roll och möjligheter inom lantbruket är av särskild betydelse.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas de pastoralas produktionssystemen i torra och halvtorra områden.

Riktlinjer för stöd till ett hållbart jordbruk bör snarast tas fram.

Marin miljö/kustområdet

De kustnära marina ekosystemen är produktionsområden för det primära protein som mellan en och två miljarder människor är beroende av för sin individuella utveckling och hälsa. Värdet av att bevara dessa miljöer för uthållig produktion har hört till det mest underskattade i utvecklingssammanhang och miljöerna hör till de mest hotade.

Det marina kustområdets betydelse för försörjning och sysselsättning påpekas inte minst i Agenda 21, som anger behovet av insatser för förbättrad och mer samordnad planering av ekonomisk utveckling och resursanvändning i kustområden som ett av de högst prioriterade områdena för åtgärder. Agenda 21 anger bl a att omkring två tredjedelar av jordens befolkning är bosatt i kontinenternas kusttrakter. Här finner vi

ofta områden med mycket hög biologisk produktion, med intensiv ekonomisk aktivitet och snabbt växande befolkningar. I kusttrakterna i Indien, Bangladesh, Indonesien, Filippinerna, delar av Väst- och Östafrika, Centralamerika och den Karibiska övärlden, bor ofta flera tusen invånare per km² även på landsbygden. Betydelsen av fisk för proteinförsörjningen i dessa länder är också utomordentligt stor. Genomgående gäller att ju fattigare befolkningen är, desto viktigare är fisk som ett komplement till proteinförsörjningen. För de fattigaste i samhället finns oftast inget alternativ inom ekonomiskt räckhåll. Fisk och andra marina produkter konsumeras inte enbart i kustområdena utan transporteras i torkat skick till inlandet.

Det som gör frågan om miljöförstörelsen av u-länders kustzoner extra viktig är det ofta förbisedda förhållandet att dessa miljöer betyder mer för fiskproduktionen än vad fallet är för motsvarande miljöer i tempererade och arktiska trakter. Av den fisk som säljs t ex på marknaderna i karibiska övärlden eller på Stilla havets öar kommer 60-80 procent från korallreven.

I och med den växande insikten om kustområdenas stora betydelse speciellt för den fattigaste delen av befolkningen och dess möjlighet att överleva har också oron för miljösituationen i kustzonen ökat. Det finns allt flera indikationer på att produktiva och viktiga miljöer som mangroveskogar, estuarier och grundområden med sjögräsängar och korallrev nu snabbt förstörs. Orsakerna till denna förstörelse är ofta fattigdomsrelaterad. Mangroveskogarna huggs sålunda ner eller förstörs, bl a i jakten på brännved och för att ge plats åt hamnar, stora räkodlingar m m. Avverkningen av mangrove innebär att underlaget för fiskens tillväxt försvinner.

Förorening av estuarier och laguner av orenat avloppsvatten som leder till förgiftning av fisk och skaldjur förekommer praktiskt taget överallt. Dynamitfiske på korallrev eller fiske med gifter eller andra destruktiva metoder har praktiskt taget helt förstört ca 60 procent av korallreven runt Filippinerna och delar av Indonesien. Överallt förekommer en grumling av kustvattnen på grund av jorderosion från felaktigt jord- och skogsbruk och dåligt planerade infrastruktur- och byggnadsprojekt uppströms.

Indiska experter anger att transporten av sediment ut i Bengaliska bukten nu är hundra gånger större än den var vid sekelskiftet. Mycket vanligt är också en diffus förorening av närsalter som leder till eutrofiering och blomning av giftiga mikroorganismer. Enbart i Stilla Havets övärld hamnar nu 50 000 till 100 000 människor på sjukhus varje år på grund av konsumtion av förgiftad fisk och skaldjur. För trettio år sedan var sådana problem okända.

Forskning och kunskapsuppbyggnad kring marina frågor har varit eftersatt i hela det tropiska området, speciellt i u-länderna. Den forskning som bedrivits i tropiska u-länder kring biologisk produktion och miljöförhållanden har i huvudsak varit inriktad på jordbruk och skogsbruk i inlandet. Detta kan t ex illustreras av att de flesta afrikanska kuststater knappast kan uppvisa mer än högst en handfull marina experter. Den institutionella kapaciteten är i det närmaste obefintlig i dessa länder, trots att många stater har kuststräckor som är avsevärt längre än Sveriges. I delar av sydostasien är forskningsläget något bättre än i Afrika och här är det stora problemet att hitta former för att genomföra de nödvändiga, konkreta åtgärderna med användande av den existerande kunskapen.

Många av de viktigaste marina resurserna i form av fiskbestånd o dyl utnyttjas av flera olika stater och ett korrekt och varaktigt utnyttjande av sådana resurser kan

endast ske om länder samarbetar regionalt kring forskning och utnyttjandefrågor. På samma sätt är kust- och östater intimt beroende av varandra då det handlar om föroreningsfrågor. Transport av föroreningar med havsströmmar från ett havsområde till ett annat kräver internationella överenskommelser. För att kunna förhandla om sådana överenskommelser och övervaka att de efterlevs, krävs kunskap om föroreningen i fråga, miljöförhållanden, fysiska och kemiska förhållanden etc.

Såväl multilaterala som bilaterala biståndsgivare har hittills ägnat den marina miljön och kustzonernas miljöproblem begränsat intresse. Från svensk sida har dock under senare år en aktivering skett. Insatserna har emellertid varit små och samordningen ringa mellan de myndigheter som varit aktiva. Det är också uppenbart att dialogen på detta område mellan de svenska myndigheterna och Världsbanken/FN-systemet kunde vara effektivare. Ett steg i riktning mot förbättrad samverkan har tagits genom SIDAS utformning av riktlinjer för bistånd på det marina miljöområdet. Den fortsatta utvecklingen av ett sammanhållet marint program bör få mycket hög prioritet inom den nya biståndsmyndigheten.

De akvatiska/marina resurserna är ofta regionala och gränsöverskridande till sin natur, vilket ställer specifika krav på samordning mellan länder. Utöver att vi driver de marina miljö- och resursfrågorna i internationella fora, kan Sveriges insatser med fördel koncentreras till de regioner där vi har ett omfattande bilateralt samarbete. Stöd genom redan etablerade regionala organisationer har fördelen att en samordning med andra givare sker.

Rekommendation: Svenskt bistånd bör ge hög prioritet åt insatser för att utveckla effektiva system för det hållbara nyttjandet av naturresurser och skyddet av den marina miljön i u-ländernas kustområden. Prioritet bör ges åt Sveriges traditionella mottagarländer. Insatser inom olika sektorer och biståndsformer bör samordnas bättre än hittills. Inriktningen bör vara:

- Kapacitetsuppbyggnad och institutionell utveckling inom forskning, högre utbildning och på myndighetsplanet;
- Regional samordning och planering av kust- och flodområden samt naturresursutnyttjandet i dessa;
- Utbildning, rådgivning och olika typer av kampanjer för medvetandeuppbyggnad;
- Stöd för utvecklandet av ekologiskt anpassade avloppsreningsystem;
- Utveckling av vatten-, naturresurs- och miljölagstiftning;

Dessutom bör turismens roll och konsekvenser för kustzonernas miljö uppmärksammas. Stöd till utvecklandet av sk ekoturism bör övervägas.

Biologisk mångfald

Den biologiska mångfalden är viktig för att upprätthålla de ekosystem som på lång sikt är nödvändiga för människan. Mångfalden bidrar till stabilisering av vattenförling och klimat, återförling av närling till de jordar vi brukar, reglering av skadegörlare, nedbrytning av föroreningar etc. Mångfaldens värde för människan kan också bestå i

produktion av föda, mediciner, biologiska bekämpningsmedel m.m. och som indikatorer på miljöns tillstånd.

Till den biologiska mångfaldens värden hör också den genetiska variation hos husdjur och odlade växter, som är en förutsättning för långsiktigt uthållig jordbruksproduktion. Denna genetiska variation minskar idag snabbt.

Insikten om att bevarandet och det uthålliga nyttjandet av den biologiska mångfalden är fundamentalt för människors utveckling och överlevnad har ännu inte drabbat alla. Det finns en kvardröjande känsla hos alltför många, både inom och utanför biståndet, att den biologiska mångfalden är liktydigt med bevarandet av pålsklädda, rundnosade djur. Inget kunde vara mera felaktigt: Matförsörjningen för den övervägande delen av mänskligheten är t ex helt beroende på en fungerande biologisk mångfald i form av nedbrytande organismer i jordbruksjordar och som underlag för produktionen av bl.a. fisk och skaldjur för mänsklig konsumtion i havens kustområden.

Konventionen om biologisk mångfald har trätt i kraft. Den biologiska mångfalden innehåller potentiellt mycket viktiga värden för flertalet u-länder. U-länderna måste få tillräckligt stöd i sin strävan att i konventionens anda bevara och uthålligt nyttja sin biologiska mångfald. En del av det finansiella stöd som krävs för detta kommer att ges via the Global Environment Facility (GEF). Denna fond behöver dock kompletteras med bilateralt stöd.

För att närmare belysa frågan om biståndets roll när det gäller bevarandet och det uthålliga nyttjandet av den biologiska mångfalden, har vi beställt en särskild studie, *"Sveriges bistånd och konventionen om biologisk mångfald"*, av Marie Byström. Denna ingår i Volym 2. Några av observationerna i den, som vi anser viktiga att återge, är följande:

- Att bevara och uthålligt nyttja den biologiska mångfalden är en av de strategiskt viktigaste globala miljöfrågorna på kort såväl som på medellång och mycket lång sikt.
- Den största utmaningen är nu att stödja u-länderna i deras kapacitetsuppbyggnad, så att de kan utnyttja det momentum som UNCED skapat för att bevara sin biologiska mångfald och utveckla dess användning, en användning som bör bli en av grundstenarna i en långsiktigt uthållig utveckling.
- U-ländernas utvecklingsarbete måste utgå från deras egen kunskapsbas och denna kunskapsbas måste byggas upp inifrån, men i samarbete med andra u-länder och med i-ländernas forsknings- och utvecklingsinstitutioner. I konventionen har vi ett åtagande att dela med oss av resultat av vår forskning för att bidra till kapacitets- och institutionsuppbyggnad i u-länderna.
- Arbetet med bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald måste slutligen ske på lokal nivå. Detta lokala arbete kan och bör integreras med annat lokalt arbete som syftar till en ekologiskt hållbar utveckling.
- Ett rätt inriktat bistånd till bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i u-länderna bör ha goda förutsättningar för att skapa ett varaktigt resultat, eftersom det utgår från ländernas egna genetiska resurser, deras egen traditionella kunskap om användningsområden och deras eget förädlingsarbete.

- Ett bistånd som bidrar till att öka användningen av den biologiska mångfaldens resurser kan bidra till att stärka känslan av en egen identitet och lokal samhörighet, vilket är grundläggande för all verklig utveckling. Den biologiska mångfalden är också en rik källa till inspiration och intellektuell stimulans som kan stärka ett innovativt tänkande. Dessa värden bör inte underskattas.

Vi instämmer i dessa bedömningar. I satsningarna bör också stöd ingå till effektiva fågelskyddsorganisationer med tanke på den framväxande insikten om fåglar som synnerligen viktiga indikatorer på miljötillståndet. Förutom betydelsen av indikatormekanismer är detta ett av de snabbare sätten för att skapa en framväxande miljöörelse och ett känslomässigt engagemang och därmed ett politiskt stöd för miljöbeslut.

Rekommendation: Biståndssatsningarna på biologisk mångfald bör öka i volym enligt förslaget i den särskilda studien.

Rekommendation: Den biologiska mångfalden är rik i många u-länder. Rätt utnyttjad kan den ge u-länderna värdefulla inkomster. Biståndet bör aktivt hjälpa till i processen och i första hand fokuseras på:

- Bevarande och uthålligt nyttjande av biologisk mångfald i de landskap som utnyttjas av människan;
- Stöd till bevarande och utveckling av växtgenetiska resurser genom stöd till genbanker och till lokalt baserad växtförädling;
- Stöd till nationell policyutveckling och nationella aktionsplaner för bevarande och nyttjande av biologisk mångfald;
- Analys av värdet av olika former av biologisk mångfald, särskilt på hushållsnivå och lokal nivå för att bättre kunna fokusera framtida stöd till bevarande av mångfalden;
- Integrering av ett bevarande av mångfalden i övrigt bistånd.

Av förslagen i studien vill vi särskilt betona följande:

- Satsa på kapacitets- och institutionsutveckling i u-länderna baserat på regionalt samarbete;
- Fortsätt att stödja innovativa program, såsom INBio och M S Swaminathan Research Foundation;
- Öka stödet till lokalt arbete bl a genom stöd till enskilda organisationer; Exempelvis bör ett stöd till en fond för kapacitets- och institutionsutveckling hos BirdLife International övervägas;
- Integrera bevarande och hållbart utnyttjande av biologisk mångfald i program för hållbar naturresurshushållning och i övrigt bistånd.

Bland rekommendationerna finns också sådana som rör insatser där huvudansvaret ligger utanför biståndets organisation, men där ett samspel med biståndet kontinuerligt bör äga rum. Dit hör förslagen om ett fortsatt aktivt svenskt agerande i den internationella normbildningen och initierandet av ett stöd till utökat kunskapsutbyte mellan discipliner och mellan nord och syd, bl a genom att etablera ett svenskt centrum för kunskaps- och informationsutbyte.

Vi vill också särskilt nämna rekommendationen om ett samråd kring frågorna om tillträde till genetiska resurser. Som framhålls i studien är frågeställningarna kring tillträdet till världens genetiska resurser så komplexa att det är viktigt att man inom ramen för det svenska biståndet aktivt arbetar med dessa frågor i samspel med övriga ansvariga parter i Sverige.

I studien föreslås också att en internalisering av miljökostnader måste göras i samband med miljökonsekvensbedömningar. Vikten av detta, som inte bara rör biologisk mångfald, betonar vi på flera ställen i denna rapport.

Resonemangen bakom och detaljerna i de ovan nämnda förslagen framgår av den särskilda studien (se Volym 2). Denna innehåller ytterligare förslag, vilka vi också vill hänvisa till.

Det finns uppenbara värden med en samverkan i Sverige inom ramen för ett Linné-initiativ¹ enligt de tankegångar som nämns i utredningen. Detta får emellertid inte bli något självändamål och biståndets roll bör vara tydligt inriktat på att stödja verksamhet som kommer u-länderna tillgodo och som baserar sig på problemdefiniering i u-länderna.

SIDA har utarbetat riktlinjer för sina satsningar på biologisk mångfald och för hur biologisk mångfald skall beaktas inom SIDA:s övriga verksamhet och inlett biståndssatsningar på området. SAREC har också ägnat ämnesområdet stor uppmärksamhet. SwedeCorp har intresserat sig för utveckling av ekoturism. Genom UD har uppföljningen av konventionen om biologisk mångfald stötts genom bidrag till GEF. GEFs roll när det gäller biologisk mångfald tar vi upp till särskild diskussion i kap 5.

Rekommendation: Den nya biståndsmyndigheten bör utveckla sitt program för biologisk mångfald i samspel med ett svenskt program på detta område och i samråd med de övriga nordiska länderna.

Om idén med ett Linné-initiativ förverkligas, bör biståndsorganen överväga hur den u-landsinriktade delen av verksamheten bör stödjas.

Skog

De tropiska och subtropiska skogarna försvinner i mycket snabb takt. En bristsituation finns på allt fler håll. Skogen har en avgörande betydelse för stora grupper fattiga människor, bl a med tanke på näringstillförsel, mediciner och bränsle. Värdet av den biologiska mångfalden i de tropiska och subtropiska skogarna och värdet av skogarna

¹ Målsättningen med ett svenskt s k Linnéinitiativ skulle vara att stödja u-ländernas ansträngningar att få en rimlig och rättvis andel av vinsterna från nyttjandet av den biologiska mångfalden. Förslaget finns närmare beskrivet i den särskilda studien (se Volym 2).

som koldioxidsänkor, liksom den korta tid som står till buds för att rädda de sista resterna till eftervärlden gör deras bevarande till en global angelägenhet.

Biståndet bör aktivt bidra till att lösa problemen kring ett hållbart nyttjande av skogarna. Sverige kan genom sitt bidrag till GEF verka för bevarandet av ursprunglig skog. Vi bör dessutom, framför allt genom stöd till FAO, delta i det internationella inventeringsarbetet och bidra till normgivningen när det gäller skogsnyttjande samt utvecklandet av nationella planer. Vi bör vidare stödja FN-systemets uppföljning av hur Skogsprinciperna, som antogs vid UNCED, omsätts i praktiken i u-länderna. Framför allt genom bilaterala insatser kan vi också bidra till utveckling av en nationell skogspolitik i ett antal länder, med en koppling till den vidare markanvändningspolitiken. Bl a med tanke på fattigdomsinriktningen på biståndet bör särskild uppmärksamhet ägnas frågor som rör föryngring av skog och byskogsmetodik, inte minst i torra och halvtorra områden med högt befolkningstryck i förhållande till naturresursbasen. Gemensamt för dessa två ämnesområden är att båda är väsentliga från miljösynpunkt och samtidigt kraftigt underförsörjda när det gäller forskning och utveckling. Inom båda dessa områden finns stora kunskapsluckor. Skogsproblematiken i torra områden har dessutom kopplingar till ökenkonventionen.

Rekommendation: Biståndet bör bidra aktivt till u-ländernas ansträngningar att utveckla policies för ett hållbart skogsbruk och till FAOs normativa arbete. Vi bör vidare stödja FN-systemets uppföljning av hur Skogsprinciperna, som antogs vid UNCED, omsätts i praktiken i u-länderna.

Särskild uppmärksamhet bör vidare ägnas metodutveckling när det gäller lokal skogsskötsel och skogsföryngring, framför allt i torra områden.

Urbana miljöproblem

Urbaniseringen sker i allt snabbare takt i u-länderna och kommer att fortsätta med oförminskad styrka. I många av dem bor redan idag majoriteten av befolkningen i städer och år 2015 beräknas i genomsnitt 50 procent av u-ländernas befolkning (dvs 3,5 - 3,9 miljarder människor) att bo i städerna. En stor och växande del av u-ländernas stadsbor kommer att tillhöra de fattiga, eller fattigaste, grupperna i samhället, i vilka kvinnor och barn dominerar.

Den snabba urbaniseringen ökar trycket på sedan länge underdimensionerad infrastruktur, vatten/avlopp, avfallshantering och transportsystem, i städerna och leder till att miljösituationen försämras, med allvarliga effekter på människors hälsa som följd.

Huvuddelen av tredje världens stadsbefolkning bodde 1990 i städer med mindre än en halv miljon innevånare. Bara ca en tredjedel av u-ländernas stadsbor återfanns vid samma tid i städer med mer än en miljon inbyggare och bara 3 procent av u-ländernas stadsbefolkning bodde i "megastäder" med mer än 10 miljoner innevånare.

Urbanisering innebär en grundläggande förändring av ett samhälle med genomgripande ekonomiska och sociala konsekvenser. Urbanisering i u-länderna är en oundviklig och ohejdbar del av utvecklingsprocessen, som sker i ett mycket snabbare tempo än som var fallet i Europa och USA.

Ekonomisk utveckling och urbanisering är intimt sammanlänkade. Den moderna sektorn i form av industriell teknologi och energiförsörjning har en framträdande plats i den urbana miljön. I många länder skapas runt två tredjedelar av BNP i städerna, men bristfällig infrastruktur och förvaltning begränsar städernas funktionsförmåga och produktivitet som i sin tur lägger hämsko på den allmänna ekonomiska utvecklingen.

Men urbaniseringen innebär också ofta försämrad eller direkt hälsovadlig livsmiljö för de fattiga människor som bor i städernas slumområden. Det är dessa grupper som ökar snabbast i u-länderna, och som främst får bära bördan av urbaniserings negativa miljöeffekter.

I rapporten "Our planet, Our health" från WHO:s kommission för hälsa och miljö 1992 sägs det att *"Indeed, the most immediate problems in the world are ill health and premature death caused by biological agents in the human environment; in water, food, air and soil. They contribute to the premature death of millions of people, mostly infants and children, and to the ill health or disability of hundreds of millions more."*

Rapporten fortsätter *"The crisis in the urban environment is producing more immediate effects on health than would be expected from current changes in the natural environment, including global climate change, the loss of rainforests,... For hundreds of millions of people, the urban environment is already destroying lives, health and social values,..."*

Det internationella samarbetet och i viss mån även biståndet, liksom normbildningen i FN-systemet, har i stor utsträckning kommit att inriktas på de storskaliga och långsiktiga globala miljöproblemen, medan urbaniseringens miljöeffekter i u-länderna har ägnats mer begränsad uppmärksamhet. Denna inriktning har medverkat till att skymma behovet av insatser och åtgärder för att också komma till rätta med de mer synliga och närliggande miljöproblem, som bl a följer av den snabba urbaniseringen i u-länderna.

Urbaniseringens grundproblem i u-länderna är inte i första hand urbaniseringsgraden som sådan, utan fastmer samhällsinstitutionernas oförmåga att anpassa sig till och hantera den snabba, för att inte säga våldsamma samhällsomdaning som nu pågår. Den avgörande uppgiften är därför att få städer och tätorter att fungera i denna snabba samhällsförändring, på ett sätt som både ökar ekonomisk produktivitet och tillgodoser väsentliga miljöintressen och därmed människors välfärd.

Ett på sikt kanske ännu allvarigare problem, som hittills förbisetts eller underskattats, är det enkelriktade materialflödet mot och genom städerna – de jordbruksmarker som förser städerna med mat utarmas på näringsämnen genom att inget organiskt material återförs och de produkter som används i staden blir till avfall som belastar miljön, bl a de kustnära eller atmosfären. Många u-landsstäder ligger i känsliga kustzoner, vilka utgör en källa till livsmedelsförsörjning för många fattiga människor. Genom bl a otillräckliga vatten- och avloppssystem och annan påverkan pågår en rasande snabb utslagning av kustzonernas marina produktionsförmåga, som allvarligt hotar stora fattiga gruppers möjligheter till försörjning och överlevnad.

Flertalet rapporter ifråga om urbanisering och miljö pekar på institutionella brister som en avgörande faktor bakom den nuvarande alarmerade situationen i många u-landsstäder. I WHO:s delrapport om urbaniseringen sägs t ex *"Regrettably, nearly everywhere, the institutional capacity to prevent these environmental changes and foster health within urban development is inadequate"*.

Ett nytt verksamhetsfält bör därför utvecklas inom biståndet till uppbyggnad av institutioner inom den lokala förvaltningen i större/medelstora städer i några av våra viktigaste programländer, som en fördjupning och breddning av existerande insatser med anknytning till miljö och urbana områden.

Målet bör vara att bygga upp både den mänskliga och tekniska kapaciteten att på lokal nivå, inom den lokala stadsförvaltningen, men också där så är lämpligt, inom lokala folkrörelser och organisationer, kunna hantera lokala miljö-/utvecklingsfrågor, som bl a följer av den snabba urbaniseringen. Särskild prioritet bör ges åt för människors livsmiljö viktiga närmiljöfrågor, såsom förvaltning, drift och underhåll av vattenförsörjning, avlopp, sanitet, fysisk planering på lokal nivå (inkl fastighetsbildning/registrering), bostadsförsörjning, primär hälsovård och energianvändning/försörjning m m. I huvudsak är därmed inriktningen på kommunal teknik inom den moderna sektorn.

Insatserna kan – alltefter omständigheterna – omfatta hela skalan av åtgärder från uppbyggnad av en demokratisk stadsstyrelse med politiskt ansvar och därmed legitimitet (miljö/hälsoskyddsnämnd) över utbildning av planerare och hälsovårds-/miljöinspektörer till den tekniska driften och underhållet av vattenförsörjning, avloppssystem och kommunala reningsverk inom ramen för den kommunala förvaltningen eller i bolagsform.

Beroende på inriktningen kan det bli fråga om olika typer av bistånd, t ex tekniskt bistånd, expertrådgivning, expertnärvaro och/eller utbildningsinsatser (både grundutbildning och fortbildning) i Sverige och/eller mottagarlandet. En flexibel och pragmatisk ansats bör tillämpas, där den praktiska utformningen av biståndet betingas av omständigheterna i varje särskilt fall.

Omfattningen av och innehållet i stödet bör vara avhängigt av olika givares och mottagares prioriteringar och preferenser och bör ses i ett dynamiskt perspektiv till sitt innehåll och över tiden. Det är viktigt att understryka att det här skisserade stödet mera skall ses som en utvecklingsprocess än som projekt, och som kan förändras och utvecklas allteftersom erfarenheter utvinns.

Denna typ av bistånd måste ses i ett långsiktigt perspektiv, med tidshorisonter om 5-10 år.

Som vi återkommer till i ett senare kapitel finns resursbasen i Sverige för denna typ av insatser i huvudsak i den samlade kompetensen på kommunal nivå och den tradition och erfarenhet som finns av lokalt självstyre på väsentliga samhällsområden. Vi anser att det borde finnas förutsättningar att mer systematiskt utnyttja denna samlade resursbas på kommunal nivå, för att stödja uppbyggnaden av mänsklig, teknisk och institutionell kapacitet för att hantera den lokala utvecklingen i u-landsstäder, med fokus på förbättring av de fattiga människornas livsmiljö.

Rekommendation: Program för bistånd till lokal institutionsutveckling och kapacitetsuppbyggnad inom urbana områden bör utvecklas, för att bygga upp mänsklig och teknisk kapacitet att hantera miljö-/utvecklingsfrågor som följer av den snabba urbaniseringen.

Förutsättningarna att utnyttja den kommunala resursbasen i Sverige bör särskilt uppmärksammas.

Kapacitetsutveckling

Institutionsutveckling, utbildning/undervisning

En förutsättning för många åtgärder på miljövårds-området – och för hållbar utveckling överhuvud taget – är att miljölagstiftningen utvecklas och stärks och att olika institutioner etableras för policyutveckling, övervakning och kontroll. I flertalet u-länder har motsvarigheter till miljödepartementet eller det svenska naturvårdsverket hittills inte funnits eller varit svagt utvecklade. Efter UNCED har intresset ökat för att bygga upp miljöadministrationer på central och i någon mån lokal nivå.

Finansministerier, planeringsministerier och andra centrala statliga organ är viktiga aktörer när det gäller beslut som påverkar miljön. Miljöområdet är relativt nytt och miljöfrågorna skär tvärs över alla samhällssektorer, vilket nödvändiggör tvärsektoriella strategier och samordning i planerade former. Inte minst integrationen av ekonomisk politik och miljöpolitik är viktig. Precis som i i-länderna är behovet stort att utveckla instrument och metoder för internalisering av miljökostnaderna. Uppbyggande av kapacitet för miljöforskning är av fundamental betydelse.

Möjligheterna att inom förvaltningsbiståndet ge ökat stöd på miljöområdet har varit föremål för en särskild utredning inom SIDA och operativa slutsatser förväntas under innevarande verksamhetsår. Vad gäller att utveckla miljöekonomisk kompetens är Sverige en av de dominerande givarna. Den svenska resursbasen är under uppbyggnad och ett bredare program utvecklas nu med fokus på kapacitetsuppbyggnad i mottagarländerna.

En viktig förutsättning för hållbar utveckling är att medvetenheten om miljöfrågorna ökar bland allmänheten i u-länderna. Precis som i i-länderna bör ökad kunskap och medvetenhet leda till att beteendemönstren ändras både på landsbygden och i städerna.

Biståndet kan hjälpa till på en rad olika sätt för att förbättra miljöundervisningen och över huvud taget miljöinformationen i samhället. Inte minst bör moderna media utnyttjas aktivt. Ökade biståndssatsningar på miljöundervisning i skolor och miljöutbildning av viktiga grupper i samhället bör göras.

Rekommendation: En mer omfattande och mer systematisk satsning på institutionsutveckling, miljöutbildning och miljöundervisning bör göras.

SIDA har tidigare övervägt stöd på miljöområdet till Världsbankens utbildningsinstitution, EDI, men avstått eftersom uppläggningsen av verksamheten inte föreföll effektiv. Inriktningen på EDIs arbete har emellertid ändrats under de senaste åren. Metoderna har förnyats, bl a genom att man lägger mycket större vikt vid utbildning förlagd till landet ifråga och vid lokal institutionsutveckling. Däremot behöver innehållet i undervisningen moderniseras. Ett samarbete med EDI bör övervägas på nytt.

Rekommendation: Överväg stöd till EDI för utbildning på hög nivå inom områden som är strategiskt centrala, t ex miljöekonomi.

Miljöekonomi

Ökad kunskap kring sambanden mellan ekonomisk aktivitet och miljöförändringar är en absolut förutsättning för hållbar utveckling. Inom ämnet miljöekonomi sätts miljöproblemen in i ett brett samhällsekoniskt sammanhang. Utifrån denna utgångspunkt introduceras bl a ekonomiska styrmedel, t ex miljöavgifter, som ett sätt att åstadkomma en internalisering av miljökostnaderna. För att bättre beslut skall kunna tas med avseende på miljön har en rad analysredskap utvecklats.

Miljöekonomi är enligt arbetsgruppens mening ett prioriterad insatsområde, med betoning på insatser avseende kompetens- och metodutveckling, institutionellt stöd och kunskapsöverföring till mottagarländerna. Det är av stor vikt att i detta sammanhang inte bara fokusera på enskilda projekt och deras miljöpåverkan, utan att också de övergripande sambanden mellan miljö och ekonomisk politik beaktas. En bred kompetens- och kapacitetsuppbyggnad i mottagarländerna på miljöekonomins område är en förutsättning för att dessa skall kunna ta ett eget ansvar på sikt när det gäller miljöaspekternas integrering i utvecklingsprocesserna och därmed för en hållbar utveckling.

Svenskt bistånd ligger redan i täten när det gäller stödet till utveckling av miljöekonomisk kompetens i u-länderna. En svensk resursbas är under uppbyggnad och program utvecklas med fokus på kapacitetsuppbyggnad i mottagarländerna. Det pågående miljöekonomiska arbetet, framför allt hos SIDA och SAREC, syftar till att möjliggöra miljöekonomiska analyser i projekt- och sektorstöd samt i mottagarländernas investeringsbeslut och ekonomiska politik. Denna uppgift är omfattande och den svenska resursbasen för dess genomförande är ännu blygsam.

Rekommendation: Satsningarna på miljöekonomi inom biståndet bör öka, med framför allt tre syften: Att utveckla en allmän miljöekonomisk kompetens i mottagarländerna, att integrera miljöekonomisk analys i program och projekt och att öka miljöekonomiskt kunnande inom biståndsorganisationen.

Enskilda organisationer

En av förutsättningarna för en bättre miljö i såväl i- som u-länder är förekomsten av en inhemsk opinion som kan sätta press på regeringar och ekonomiska intressen. Längre betraktades miljöorganisationer med stor skepsis av många u-landsregeringar. Acceptansen har dock ökat, bl a i samband med UNCED. I många u-länder är miljörörelsen idag en av de få fria, oberoende röster som finns.

Enskilda organisationer är utomordentligt viktiga aktörer både som biståndsgivare/-förmedlare och som mottagare/utvecklingsaktörer. Svenska enskilda organisationer var livligt engagerade i UNCED-processen och är nu aktiva i uppföljningsarbetet både nationellt och internationellt. Alltflera organisationer fördjupar sin syn på utvecklingsfrågorna med utgångspunkt från Agenda 21. Svenskt bistånd lämnas i ökande omfattning till miljöorganisationer i u-länderna, framför allt via några svenska miljöorganisationer.

De enskilda organisationers roll genomgår på många håll en förändring. I takt med att statens roll alltmer ifrågasätts i många u-länder, vänds blicken mot de enskilda organisationerna som ett alternativ.

Vi har bätt Per Rydén, Internationella Naturvårdsunionen (IUCN), sammanställa synpunkter på enskilda organisationer som bistånds- och utvecklingsaktörer inom ramen för arbetet för hållbar utveckling. Hans rapport *"The role of NGOs in Development Cooperation"* återfinns i Volym 2. Bland slutsatserna i studien kan följande nämnas:

1. Den nationella statens roll minskar dels genom ökad internationalisering, dels genom decentralisering inom staten.
2. FN-systemet och Bretton Woods-institutionerna anpassar sig relativt långsamt till de nya förutsättningarna för utvecklingsarbete som Agenda 21 innebär.
3. Antalet enskilda organisationer ökar snabbt liksom kvaliteten på det arbete de utför. De kan mobilisera människor och hjälpa till att formulera mål för utvecklingen som grundar sig på lokala och individuella behov. De kan utgöra en effektiv länk mellan ett lands regering och det civila samhället.
4. Svenska enskilda organisationer bör koncentrera sitt stöd till enskilda organisationer i mottagarländerna på kapacitetsutveckling, nätverksbyggande och programformulering, snarare än att driva egna projekt. En samverkan med IUCN kan innebära fördelar.
5. De svenska enskilda organisationer som bäst kan bidra till arbetet för hållbar utveckling är de som traditionellt har arbetat med informell kunskapsuppbyggnad och opinionsbildning.
6. Bistånd bör ges i form av programstöd för kapacitets- och institutionsutveckling och inte kortsiktigt projektstöd.
7. Biståndet bör bidra till etablerandet av relativt små nationella fonder för miljö och uthållig utveckling, s k NEFs.
8. Biståndet bör stödja etablerandet av nord-syd-allianser även mellan icke-miljöorganisationer.

Vi vill betona att ett stöd till enskilda organisationer med miljö/utvecklingsinriktning i mottagarländerna är ett av de viktigaste sätten att få ett snabbare genomslag för Agenda 21 i dessa länder. Organisationerna kan vara pådrivande, nå grupper som annars är svårfångade, förbättra kunskap och påverka attityder, skapa politisk acceptans för ett mera långsiktigt tänkande och bidra med konkreta exempel på goda alternativ. Vi anser att det är mycket viktigt att stödet via organisationer som Framtidsjorden och Naturskyddsföreningen, med den breda ansats som präglar deras samverkan med organisationer i syd, kan fortsätta och på sikt öka. Det är vällovligt att stödet utgår relativt obundet för att ge ett stort mått av flexibilitet i programmen.

I studien föreslås också att SIDA bör följa åsiktsutvecklingen inom relevanta enskilda organisationer i mottagarländerna och ta upp synpunkter från enskilda organisationer i programsamtal.

Frågan om nationella fonder, NEFs, tar vi upp nedan.

Rekommendation: Stödet till enskilda organisationer i mottagarländerna som arbetar med miljöfrågor och hållbar utveckling bör öka på sikt.

I denna bild ingår också stöd till internationella enskilda organisationer som arbetar med att omsätta Agenda 21 i praktiken. SIDA stöder bl.a. IUCN och IIED och har utrett formerna för detta. Vi noterar att den form av brett programstöd med aktiv givarmedverkan i årliga programsamtal som etablerats har fallit mycket väl ut och att Sverige i dessa avseenden varit en av de ledande bland givarländerna. Vi anser att denna typ av bidrag till några få ledande policy- och nätverksorganisationer, stimulerar både idéutvecklingen och den praktiska uppföljningen av Agenda 21 med ringar-på-vattnet-effekter långt utöver vad de satsade beloppen anger.

Ett sätt att både bidra till sådana organisationers verksamhet och bredda resursbasen i Sverige är att sekondera personer till organisationerna. Vi tar upp detta i kap 7.

SIDA har genom regleringsbrevet för 1994/95 fått möjlighet att stödja nätverksbyggande organisationer och bidra med direktstöd till olika internationella organisationer. Detta har ett särskilt värde för uppföljningen av Agenda 21 med tanke på dess tvärsektoriella uppläggning. Förfrågningar om stöd till denna typ av organisationer har haft en tendens att falla mellan olika stolar. UD har haft svårt att hantera enskilda ansökningar – och bör i princip inte heller göra det – och UD:s multilaterala miljöanslag har inte räckt till. På SIDA har organisationerna inte passat in i de traditionella kategorierna. SIDA:s SEO-byrå utvecklar nu riktlinjer för detta stöd och det är viktigt att denna uppgift hanteras positivt och med vidsynhet. De tvärsektoriellt inriktade organisationerna av nätverkskaraktär kommer med all säkerhet att bli vanligare i Agenda 21:s uppföljning och de kan vara mycket betydelsefulla aktörer.

Rekommendation: Uppdraget till biståndsmyndigheten att utveckla formerna för stöd till nätverksorganisationer bör kvarstå och organisationer med verksamhet inriktad på en uppföljning av Agenda 21 prioriteras när det gäller svenskt stöd.

Energi

Den framtida energiförsörjningen framstår som en av mänsklighetens största utmaningar. Nära 87 procent av dagens energitillförsel utgörs av fossila bränslen, främst olja och kol. Riskerna med detta är framför allt två.

För det första att resurserna är ändliga (nybildningen av olja och kol sker långsamt). Olika analyser pekar på att utvinningen av olja kommer att nå maximum under de närmaste decennierna och därefter sjunka. För det andra de många negativa miljöeffekterna vid förbränningen av olja och kol. Växthuseffekten, försurningen, övergödningen av sjöar och vattendrag, andningsbesvär och cancerframkallande ämnen – dessa är de viktigaste exemplen på miljö- och hälsoeffekter vid fossilbränsleanvändning.

Industriländerna svarar idag för långt mer än hälften av konsumtionen av olja och kol. Klimatkonventionen anger som ett första mål en stabilisering av industrilän-

dernas CO₂-utsläpp. Avsikten är därefter att en successiv minskning av användningen av fossila bränslen skall ske med hänsyn till riskerna för en klimatförändring.

Även u-ländernas energianvändning berörs av klimatkonventionen. Länderna uppmanas till energistrategier som präglas av effektiv användning och satsning på alternativa energikällor. En viss ökning av u-ländernas fossilbränsleanvändning anses dock ofrånkomlig i samband med moderniseringen av dessa samhällen.

En rad expertstudier har gjorts beträffande möjligheterna att successivt minska fossilbränslenas dominerande roll i världens energisystem. Slutsatserna är entydiga. Vad som krävs är en kombination av hushållning, effektivisering samt en övergång till förnybara energislag. Åsikterna går isär om formerna för en sådan omställning samt den mera detaljerade inriktningen. Inte minst råder oenighet om hur stora bidragen kan bli från olika typer av solenergiutnyttjande.

Så t ex anger den särskilda solenergirapport som FN nyligen presenterade stora potentialer för biomassa, inte minst för den afrikanska kontinenten. Andra studier har varnat för att avsätta alltför stora arealer för biomassa för energiändamål av hänsyn dels till behovet av mark att odla mat på, dels knappheten på färskvatten i stora regioner. Produktionen av energigrödor kräver stora mängder vatten. Om knappa vattenresurser används för detta blir det i motsvarande grad mindre vatten över för andra angelägna ändamål.

Energisektorn central i utvecklingsansträngningarna

Energiomsättningen i flertalet u-länder skiljer sig radikalt från förhållandena i industriländerna. Uppskattningsvis 2,5 miljarder människor i u-länderna – nära halva jordens befolkning – saknar tillgång till el och moderna bränslen. Energiförsörjningen baseras till stor del på brännved och jordbruksrester. Användningen sker oftast utanför ett marknadssystem, vilket gör att det saknas förutsättningar att planera och styra energisektorn.

I Afrika söder om Sahara är användningen av moderna bränslen eller el extremt låg. Det låga kaloriintaget rent generellt har till sin förklaring i detta förhållande. Användningen av konstgödsel är låg, vilket påverkar avkastningen per hektar negativt.

Även i stora delar av Asien är energianvändningen per capita låg. Asien har 60 procent av världens befolkning men använder bara drygt 20 procent av energin. I många länder sker dock en snabb ökning i energianvändningen f n. Som exempel kan nämnas Kina där årliga tillväxten i ekonomin f n är över 10 procent. Ett annat exempel är Thailands huvudstad Bangkok där efterfrågan på bensin fördubblats mellan 1986 och 1992!

När Sverige som biståndsgivare närmar sig energisektorn i olika u-länder är det viktigt att skilja på insatser på landsbygden – som handlar om effektivare jordbruk, effektivare spisar, el för belysning, vattenförsörjning etc – samt insatser för utveckling av städerna och den moderna sektorn.

Det svenska biståndet har som primärt mål att stödja de fattigaste grupperna. Det ligger nära till hands att i så fall prioritera i första hand insatser på landsbygden. Med den snabba inflyttningen till städerna – och med hänsyn till den moderna sektorns betydelse för ländernas utveckling i stort – vill arbetsgruppen förorda en bredare ansats. Energiförsörjningen är central för ländernas utveckling och behöver all uppmärksamhet inom biståndet. Formerna för energiplaneringen – och valet av

energikällor – är vidare helt avgörande för möjligheterna till en utveckling som är hållbar.

När den moderna sektorn växer ökar också efterfrågan på kommersiell energi. I industriländerna rådde under lång tid ett nära nog linjärt samband mellan tillväxten i ekonomin och energitillförseln. Detta samband har numera brutits, bl a främst genom framväxten av effektivare teknik.

En nyckelfråga för u-ländernas fortsatta utveckling är i vilken grad moderniseringen av deras samhällen skall kunna dra nytta av den effektiva teknik på energiområdet som numera finns tillgänglig i industriländerna. Denna fråga ägnas stor uppmärksamhet i Agenda 21, även om rekommendationerna om hur överföringen av den energisnåla teknologin skall gå till är väldigt allmänt hållna.

En slutsats arbetsgruppen dragit av den specialstudie vi låtit genomföra, *Stephen Karekezi & Deborah Wilson-Cornland, SEI, "Swedish Foreign Assistance, Renewable Energy and Agenda 21"* (se Volym 2), är att en absolut förutsättning för att ett fattigt u-land skall kunna dra fördelar av effektiva och energisnåla produktionssystem är att landet ifråga utvecklat egen kompetens för att rätt utnyttja teknologin. S k leap-frogging – dvs överföring av avancerad teknologi på olika områden – är bara möjlig om mottagarlandet byggt upp kapacitet för drift, underhåll etc. Ytterligare en förutsättning för ett effektivt utnyttjande av modern, miljöanpassad teknik är att mottagaren själv aktivt efterfrågar teknologin ifråga.

Inte bara miljöskäl talar för utvecklandet av strategier på energiområdet som kännetecknas av effektivitet i användningen och utnyttjandet av alternativa energikällor. U-länderna satsar redan idag stora resurser på investeringar i energiproduktionsanläggningen, inte minst på el-sidan. Uppskattningsvis 25 procent av alla investeringar i u-länderna går idag till energisektorn. Olika studier har visat att investeringar i effektivisering och hushållning regelmässigt är långt billigare än investeringar i nya produktionsanläggningar.

På motsvarande sätt kan knappheten på utländsk valuta lindras genom satsningar på hushållning och utvecklandet av inhemska energikällor. För drygt hälften av länderna i Afrika upptar oljeimporten 25 procent eller mera av exportintäkterna. För många u-länder är oljenotan en större utgift än räntor och amorteringar på utlandsskulden.

Trög process

Trots goda förutsättningar har arbetet att introducera förnybara energikällor varit trögt i flertalet u-länder. Än mera gäller konstaterandet för åtgärder syftande till effektivitet i energianvändningen. Orsakerna har bl a varit:

- En i många u-länder stark subventionering av såväl fossila bränslen som el. Uppskattningar pekar mot att ett sammanlagt belopp på 200 miljarder dollar årligen används för subventioner inom elsektorn! (Det paradoxala är att många länder ger relativt sett större subventioner till enskilda hushåll – som regel inkomststarka grupper – jämfört med industrin.)
- Energiföretagen i både i-länder och u-länder har en stark preferens för storskaliga, centrala system. Även kreditgivarna kännetecknas av motsvarande attityder (något som traditionellt gäller även för biståndsgivarna). Intresset hos många

givare att via bundet bistånd favorisera projekt som förutsätter leveranser av utrustning från det egna landet har givetvis spelat in.

- Dålig kunskap om de alternativ till konventionella lösningar som finns, inte minst på marknaden.
- Det faktum att energiförsörjningen ensidigt betraktats som en fråga om tillförsel gör att energieffektivitetsaspekter konsekvent undervärderats. I flertalet sammanhang är kostnaden att reducera energianvändningen med 1 kWh avsevärt lägre än motsvarande investering att öka utbudet.
- Ansvariga inom olika landsbygdsutvecklingsprogram har sällan uppfattat energifrågornas centrala roll i infrastrukturplaneringen och för jordbruket, än mindre behovet av decentraliserade lösningar.
- Energiforskningen har alltför litet uppmärksammat de förnybara energislagen.

För arbetsgruppen framstår energiområdet som ett nyckelområde i arbetet för hållbar utveckling. Det är till stor del hur i- och u-länder löser energiförsörjningen som kommer att avgöra huruvida målsättningarna från Riokonferensen om hållbar utveckling kommer att kunna infrias. I figuren nedan anges i grova drag rörelseriktningarna för i- och u-länder.

Sverige lämnar redan idag brett stöd till utvecklingen av energiförsörjningen i ett antal u-länder. Inriktningen av stödet, såsom det beskrivs i olika policy-dokument från i första hand SIDA, SAREC och BITS, är i väsentliga stycken riktig. Tyngdpunkten ligger på rådgivning, utveckling av lagstiftning, kapacitetsuppbyggnad, forskning, teknikutveckling för hushållsenergi samt krediter och gävomedel för byggande av produktions-, transmissions- och distributionssystem inom elsektorn.

Kraftsamla energibiståndet

Energisektorn i flertalet u-länder kännetecknas av ineffektivitet och dålig koordinering. Till viss del beror detta på olika biståndsgivares preferens för att satsa på enskilda, disparata projekt. Varje enskilt projekt kan innehålla värdefulla komponenter men bristen på koordinering och därtill en central politisk miljö som uppmuntrar god förvaltning och styrning, effektivitet, förnybara energislag samt decentraliserade lösningar gör att resultatet totalt sett ej blir det avsedda.

Rekommendation: Energibiståndet bör dels få ökad prioritet inom biståndet, dels kraftsamlas till ett fåtal länder och där inriktas mot åtgärder för att utveckla ländernas samlade energipolitik i riktning mot hushållning med energi och förnybara lösningar.

En kraftsamling av detta slag motsvarar mera ett processtänkande, dvs en successiv utveckling av energipolitiken i respektive land, än satsning på enskilda projekt. (En

mer detaljerad beskrivning av hur uppläggningsen kan ske finns i den ovan nämnda rapporten av Karekezi/Wilson-Cornland, se Volym 2).

En kraftsamling inom biståndet för utvecklandet av en hållbar energipolitik bör lämpligen ske i några av de länder som dels kännetecknas av regimer som är öppna för nytänkande på energiområdet – bl a ökad användning av marknadsprissättning, fri konkurrens etc – dels länder där den kommersiella energisektorn ännu är relativt svagt utvecklad. Exempel på sådana länder är i Afrika: Etiopien, Uganda och Zambia samt i Asien: Laos, Filippinerna och Vietnam. Det bör understrykas att en inriktning av detta slag förutsätter betydande resurser och samråd och samarbete med andra givare inom energiområdet.

Rekommendation: Samarbetet med utvalda länder bör omfatta bl.a.:

- Utvecklandet av en långsiktig strategi för ett hållbart energisystem där s k demand side management ges en central roll. Prispolitiken bör ges stor uppmärksamhet, bl a bör eventuella subsidier omprövas. Biståndsmedel kan övergångsvis användas för att dämpa effekterna av slopade subsidier. Formerna för hur miljökostnaderna för olika typer av energiutnyttjande skall integreras i priserna bör övervägas, etc.
- Stärkandet av landets kapacitet vad gäller både organisation, planering, forskning, utbildning och träning etc. på energiområdet.
- Utvecklandet av nya och effektiva organisations- och finansieringsformer, bl a för småskaliga energilösningar samt olika typer av energiserviceföretag.
- Erbjudandet av förmånliga krediter för investeringar inom områdena energieffektivitet och förnybara energislag. Förutsättningarna för elektrifiering på landsbygden – i första hand baserad på solenergilösningar – bör ges särskild uppmärksamhet. Sak samma gäller modern teknik för utnyttjande av biomassa.
- Utvecklandet av effektiva informationsstrategier.

Ett attraktivt sätt att genomföra ett energistrategiarbete av beskrivet slag skulle kunna vara i form av tvillingprojekt, s k twinning. Sådant samarbete har fungerat väl inom östeuropabiståndet. Effekterna borde kunna vara positiva på en rad sätt – kompetensöverföring, erfarenhetsutbyte, engagemang m m.

Rekommendation: Överväg att engagera en grupp institutioner och/eller företag inom Sverige – typ NUTEK (kansliet för energiplanering), SEI, produktionsbolag (typ Vattenfall) samt något kommunalt energibolag – för att tillsammans med motsvarande institutioner i mottagarlandet utveckla ett långsiktigt samarbete.

Rekommendation: Stor restriktivitet bör iakttas vad gäller svensk medverkan i nya storskaliga energiprojekt, bl a stora dammprojekt. En förutsättning för sådana är att noggranna miljökonsekvensanalyser genomförs – omfattande både hur ekologin och lokalbefolkningen i ett tänkt projektområde påverkas. Svensk medverkan i byggandet av fossileldade kraftverk upphör.

Hur transportbehoven utvecklas och tillgodoses har avgörande betydelse för u-ländernas förutsättningar till hållbar utveckling. Flertalet biståndsgivare har hittills engagerat sig föga vad gäller miljöaspekterna i samband med transportförsörjningen.

Rekommendation: Stöd till utvecklingen av miljöanpassade transportsystem i tätorterna i vissa u-länder bör övervägas, företrädesvis inom ramen för den kraftsamling på energiområdet till vissa mottagarländer som föreslagits.

Energifrågorna är viktiga i Världsbankens verksamhet. Denna bör ha en inriktning på förnybara energikällor och energieffektivisering.

Rekommendation: Önskvärdheten av ett ökat stöd med miljöinriktning till ESMAP bör understrykas.

Befolkningsutveckling

Som redan understrukits är det inte enbart storleken på befolkningen som påverkar förutsättningarna för hållbar utveckling. Avgörande betydelse har också fördelningen av resurser och inkomster, konsumtionsvanorna samt valet av teknologier.

Den nyligen avslutade befolkningskonferensen i Kairo ägnade stor uppmärksamhet åt åtgärder för att dämpa födelsetalen. Ett brett handlingsprogram antogs med inriktning på att förbättra undervisning, hälsovård, preventivmedelsrådgivning etc i de fattiga länderna. Programmet har i allt väsentligt emottagits mycket positivt, ehuru finansieringen av åtgärdsprogrammen inte är löst.

Vad Kairo däremot sysslade mindre med var hela frågan om hur en förändring kan åstadkommas vad gäller den rika världens konsumtionsmönster. Ändå pekar forskarnas rapporter mot att energi- och materialomsättningen måste effektiviseras flera gånger om för att undvika svåra ekologiska katastrofer. Eftersom industriländernas livsstil blivit stilbildande i flertalet u-länder är behovet av ett omtänkande dubbelt stort.

Hittills är i-ländernas bidrag till problem som växthuseffekten, uttunnningen av ozonlagret samt förurningen helt dominerande. Det beror på att per capita-användningen av bl a fossila bränslen är mångdubbelt större än i de fattiga länderna. Redan inom en tjugofemårsperiod kommer dock situationen att vara radikalt förändrad. U-länderna beräknas då svara för dubbelt så höga CO₂-utsläpp som OECD-länderna

(förhållandet är det omvända idag). Detta är för övrigt bakgrunden till de förslag vi lägger om ett aktivare stöd till energieffektivisering och förnybara energislag (se avsnittet om energi).

En annan oerhört viktig fråga som Kairo-konferensen knappast berörde var hur världssamfundet skall klara av att sörja för de 2-3 miljarder ytterligare människor som vi vet kommer att finnas på jorden om 20-30 år – och detta oavsett hur snabbt födelse-talen kan nedbringas i de fattiga länderna. Det faktum att antalet unga flickor som skall föda barn under de närmaste decennierna är så många flera än för tio-femton år sedan förklarar detta.

I de kommande kapitlen gör vi försök att identifiera biståndets roll och uppgifter vad gäller delar av dessa problem. I fokus står i första hand mat- och vattenförsörjningen samt energifrågan. Många andra frågor kräver sin lösning som t ex bostäder, hälsa, arbetstillfällen m m. Vi har dock valt att koncentrera intresset framför allt till mat, vatten och energi eftersom dessa representerar de mest primära basbehoven för människor.

Av resonemanget framgår att insatserna vad gäller befolkningsrelaterade frågor och problem återfinns i flera olika dimensioner:

- Breda åtgärdsprogram för att direkt och indirekt ge förutsättningar för lägre födelsetal;
- Breda åtgärdsprogram för att erbjuda drägliga förhållanden för de 2-3 miljarder ytterligare medborgare som kommer att finnas på jorden en bit in på tvåtusentalet;
- En ökad opinionsbildning i de rika länderna syftande till att förändra konsumtionsvanor och livsstilar.

Rekommendation: Kraftfullt svenskt stöd för uppföljning av Kairokonferensens handlingsprogram, särskilt med inriktning på sexuell och reproduktiv hälsa, utbildning av unga kvinnor samt preventivmedelsrådgivning.

Andra angelägna aspekter och insatsområden

Utöver de kritiska insatsområden vi diskuterat ovan, vill vi betona att ett antal andra dimensioner och områden också måste uppmärksammas i det svenska biståndet. Vi kommenterar här kortfattat några av dessa med tanke på särskilda kopplingar till uppföljningen av UNCED.

Forskningsbiståndet

Huvuduppgifterna för forskningsbiståndet via SAREC har varit att stödja utvecklandet av forskningskapacitet, företrädesvis i de fattigaste u-länderna, samt att stödja sådana forskningsprojekt som kan förväntas bidra till lösandet av viktiga utvecklingsproblem i de fattiga länderna. Huvuddelen av pengarna satsas inom ramen för bilaterala forskningsprogram men en försvarlig del kanaliseras också via ett antal internationella

forskningsprogram, bl a CGIAR (internationell jordbruksforskning) samt WHO (tropiska sjukdomar, reproduktiv hälsa, m m). Under senare tid har mandatet breddats såtillvida att stöd till olika u-landsuniversitets administration, personalutveckling, utrustning, bibliotek m m också ingår. Syftet är att på olika sätt försöka stärka universitetens roll och verksamhet.

Denna verksamhet svarar väl mot en av de kritiska utvecklingsdimensioner inom bistånd för en hållbar utveckling som identifierades i kap 4. Kapacitetsuppbyggnad inom forskning och högre utbildning är av fundamental betydelse för att ge u-länderna möjligheter att identifiera och analysera viktiga problem i samband med ländernas utveckling, likaså för utvecklandet av lösningar på dessa problem samt besluta om och genomföra rätt typ av åtgärder. Universiteten har vidare en central roll i arbetet att utveckla demokratiska institutioner samt över huvud taget för den nationella diskussionen om olika modeller och strategier för respektive lands utveckling.

Verksamheten har varit uppdelad på fyra sektorer: hälsa och näring, naturvetenskap och teknik, samhällsvetenskap och humaniora samt landsbygdsutveckling och miljö. Inom samtliga dessa sektorer förekommer stöd till forskning och kapacitetsutveckling som har stor relevans för u-ländernas arbete för hållbar utveckling. Inte minst naturresursfrågorna har fått kraftigt ökat stöd under senare år. Det gäller stöd för jordbruksforskning, forskning kring marina miljöproblem, vattenfrågor, skogsbruk, husdjurskötsel samt biologisk mångfald.

På motsvarande sätt har forskningen kring alternativa energikällor samt effektiv energianvändning samt utvecklandet av miljöekonomisk kompetens fått ökat stöd. Men även många andra verksamheter har stor relevans för arbetet med hållbar utveckling som t ex hälsoforskning, genderfrågorna, befolkningsrelaterad forskning, demokrati och mänskliga rättigheter etc.

Forskningsbiståndets inriktning sedd utifrån perspektivet av Agenda 21 är dock inte problemfri. Två aspekter skall särskilt lyftas fram.

Å ena sidan forskningens organisation rent allmänt. Den långtgående specialisering som kännetecknar forskningen har lett till att intresset för studier av system och samspelet mellan olika organismer har varit begränsat. Samtidigt står det klart att flertalet av de problem vi möter på miljöområdet kräver denna typ av forskning.

Å andra sidan att SARECs mandat starkt fokuserat själva forskningskomponenten i FoU-begreppet. Ansvar för eventuella tillämpningar har normalt legat utanför SAREC. På vissa områden – som t ex grundforskning – är detta naturligt. På andra områden – som t ex inom nya teknologiområden som kommunikation och bioteknik – är det ofta svårt att skilja ut själva forskningskomponenten från utvecklandet av nya koncept eller produkter.

I de prioriteringar som diskuterats inom SAREC är följande värt att särskilt uppmärksamma:

- Tematisk ansats vad gäller mark/vattenanvändning, marina miljöfrågor, biologisk mångfald.
- Planer på ett regionalt nätverk av forskare och politiska planerare på hög nivå i delar av Afrika för att stärka kompetensen vad gäller färskvattenproblematiken. Tanken är att engagera både samhällsvetare och hydrologer. Motsvarande nätverk finns redan på energiområdet (AFREPREN) och har givit goda resultat.

- Regionala FoU-program för kompetensutveckling vad gäller förståelsen av samspelet människa/ekologi i torra och halvtorra områden i Afrika. En viktig fråga i sammanhanget avses bli skyddet av den biologiska mångfalden.
- Utvecklingsarbete pågår för att identifiera lämpliga områden för stöd till kapacitetsutveckling inom snabbt framväxande teknologiområden av stor betydelse för miljön som informations- och telekommunikationer, bioteknik och nya material. Syftet är att stärka i första hand de fattigaste ländernas kompetens för att undvika att de hamnar utanför utvecklingen på dessa teknikområden. Se vidare avsnittet nedan om industriellt och teknologiskt samarbete.
- Insatser görs för att öka forskningens relevans, framför allt genom kontakter mellan forskarna och lokalbefolkningen och/eller olika NGOs (s k participatory research) vad gäller verksamhetens uppläggning (gäller inte minst jordbruk, skogsbruk etc).

Alla dessa områden har stor relevans och betydelse utifrån Agenda 21-synpunkt och bör prioriteras även framgent.

Rekommendation: Egen forskningskapacitet är av central betydelse i ländernas arbete för hållbar utveckling. Arbetsgruppen vill särskilt framhålla:

- Alla insatser inom forskningsbiståndet bör kritiskt granskas utifrån Agenda-21-perspektivet, dvs även stöd för kapacitetsbyggnad inom traditionella discipliner inklusive olika forskningsprojekt.
- Lösandet av flertalet miljö- och naturresursproblem förutsätter samarbete över disciplingränserna. Utvecklandet av sådana forskningsmiljöer bör aktivt stödjas, inte minst vad gäller samspelet mellan ekonomi och ekologi. Ämnet miljöekonomi bör ges särskild uppmärksamhet.
- Sambanden befolkning–naturresurser–miljö är komplicerade. De analyser som finns utgör försök att bedöma jordens totala förutsättningar att klara försörjningen av mat, vatten, energi etc för en snabbt ökande befolkning. Det framstår som angeläget att genomföra motsvarande studier på regional och/eller nationell nivå, i första hand i de regioner där Sverige har lång erfarenhet av biståndssamarbete.
- Kvinnornas roll och betydelse i utvecklingsprocessen – och för hållbar utveckling – är dåligt uppmärksammat. Forskningsbiståndet bör stödja forskning kring dessa aspekter.
- Jordbruks- och vattenresursfrågorna och den marina produktionen bör ägnas särskild uppmärksamhet inom forskningsbiståndet.

Industriellt och teknologiskt samarbete

En viktig fråga inför Rio-konferensen var överföringen av miljö- och resurssnål teknologi från industriländerna till u-länderna. Agenda 21 innehåller en rad rekommendationer i denna anda. Såväl klimatkonventionen som Montrealprotokollet och konventionen om biologisk mångfald inrymmer bestämmelser om teknologiöverföring och teknologisamarbete för att uppnå avtalens målsättningar. En tanke är att genom moderna teknologier, som då förutsätts vara miljöanpassade, ge u-länderna förutsättningar till s k leap-frogging, dvs undvika vissa steg i moderniseringsprocessen, som hade inneburit starkt negativ påverkan på miljön.

Vi anser att teknologiöverföring som begrepp står för ett tänkande som bör undvikas. Teknologiutveckling är allmänt mer adekvat – kraven på anpassning till ekologiska, sociala och ekonomiska förutsättningar måste beaktas.

I syfte att närmare belysa frågorna om teknologiutveckling och om näringslivets roll har arbetsgruppen bett ett antal oberoende experter ge sina omdömen. De frågeställningar som i första hand fokuseras har anknytning till framväxten av den moderna sektorn. (Observera att avsnitten om energi och urbana miljöer ävenledes innehåller resonemang kring dessa frågor.)

Följande studier och kommentarer föreligger:

- *"Technological Leapfrogging – Opportunities and Challenges for Developing Countries"* av Calestous Juma, ACTS;
- *"Prospects for Technological Leapfrogging in Selected Developing Countries"* av M R Bhagavan, SAREC och KTH;
- *"Technological Leapfrogging – Summary and Critique of two papers prepared for SAREC"* av Tim Jackson and Mike Chadwick, SEI;
- *"Näringslivet och Agenda 21 i biståndet"* av Arne Jernelöv et al.

De återfinns i Volym 2.

Av expertutlåtandena framgår att frågeställningen är komplicerad. Bl a konstateras att Agenda 21 utgår ifrån att regeringarna i industriländerna potentiellt har kontroll över det tekniksamarbete som eftersträvas. Verkligheten ser som regel annorlunda ut. Företagens roll är dominerande. Därför har vi valt att ägna dessa aspekter särskilt intresse.

Teknikutvecklingen i industriländerna är snabb och ger idag förutsättningar för en radikalt mycket lägre miljöpåverkan än tidigare. Om bästa möjliga teknik används skulle t ex för ett land som USA ca 70 procent av energiförbrukningen kunna sparas.

Samtidigt vet vi att hindren mot att de resurssnåla teknologierna verkligen kommer till användning är många. Utbyte av utrustning på olika områden sker endast successivt. Informationen om de möjligheter till effektiviseringar som finns uppvisar stora brister. Ett annat problem består i att lagstiftningen på flertalet områden saknar föreskrifter om energi- och materialförbrukningen. Till detta kommer skillnaderna i

pris. Miljökostnaderna reflekteras som regel inte i priset vilket gör att konventionella lösningar är billigare än den nya tekniken.

Samma typ av tröghet och hinder föreligger även i u-länderna. Ofta saknas kunskap om miljöeffekterna av olika teknologier. Lagstiftningen på miljöområdet är svagt utvecklad. Därtill kommer omfattande subventioner inom energi, konstgödsel, vatten etc vilket innebär att incitamenten för effektivare hantering på dessa områden är små. Detta leder sammantaget till att efterfrågan på miljöanpassade lösningar är liten. En annan viktig aspekt har att göra med den ofta bristfälliga kompetensen att driva och underhålla de teknologier som importerats.

Finns den hållbara tekniken?

I flera av underlagsrapporterna ställs frågan huruvida i-länderna har konstruktiva bidrag att ge u-länderna ifråga om miljömässigt hållbara teknologier. I en av rapporterna (Jackson och Chadwick) hävdas att industriländerna ännu är långt ifrån de tekniklösningar som svarar mot kraven på hållbar utveckling. Mot den bakgrunden ifrågasätts om ansträngningar över huvud taget skall göras vad gäller tekniköverföring. Vad som förordas är snarare ett samarbete inriktat på att stödja u-länderna i deras eget arbete att utveckla kapacitet och kompetens. Först i och med sådan kapacitet ges länderna en möjlighet att självständigt välja väg för landets utveckling. I rapporten förordas en utveckling innebärande s k side-stepping, dvs att u-länderna väljer delvis andra produktions- och konsumtionssystem än de som dominerat i-länderna. Tankegången är sympatisk. Samtidigt måste frågan ställas hur stor rörelsefriheten i realiteten är?

Vid samtal med representanter för den indiska organisationen Development Alternatives (inriktad på att utveckla småskalig och miljöanpassad teknik för användning bland den bredare allmänheten) framhålls i stort sett samma argument. Organisationen tillägger att på många områden förhållandena skiljer sig starkt åt vad gäller ekonomiska och sociala förutsättningar, klimat, ekologi, kultur och sedvänjor, vilket gör att olika system för miljöanpassning som utvecklats i nord ofta inte passar i u-landets miljö. Vad som under alla förhållanden måste ske är en anpassning av teknologin till de lokala förutsättningarna. För att detta skall kunna ske krävs väl utvecklad kompetens i mottagarlandet. Exempelen är många på tekniköverföring – ofta understödd med biståndsmedel – som inte beaktat detta och som slutat i fiasko.

Nu kan man inte dra alla teknologier över en kam. Som bl a rapporterna av Jernelöv, Bhagavan och Juma visar finns det olika exempel på områden där ny västerländsk teknologi möter högt ställda krav utifrån miljösynpunkt. Den snabba framväxande kommunikationsteknologin är ett sådant exempel. Många tillämpningar inom bioteknologin ett annat. Nya processteknologier för framställning av stål, papper, etc innebär också kraftigt minskad miljöpåverkan liksom olika solenergilösningar samt ersättningsteknologier för freoner. Dock framstår det som oundgängligen nödvändigt att i samband med överföring av sådana teknologier en samtidig uppbyggnad sker av mottagarlandets egen kompetens både att hantera teknologin och anpassa tillämpningarna till de lokala förutsättningarna.

Men det är viktigt att understryka komplexiteten i frågeställningen. Några generella råd vad gäller "leap-frogging" är inte möjliga att ge utifrån perspektivet hållbar utveckling. Olika moderna teknologier svarar för högst olika grad av miljöpåverkan. Dessutom bör inte bara miljöaspekterna vara vägledande. Effekterna på

näringslivsstrukturen i mottagarlandet liksom sysselsättningen har avgörande betydelse. Många exempel finns där introduceringen av ny teknologi via ett multinationellt företags etablering lett till att lokala företag snabbt slagits ut. På motsvarande sätt är mycket av den moderna teknologin – t ex på datorområdet – ägnad att reducera behovet av arbetskraft. Vad man vinner i produktivitet förloras i arbetstillfällen där arbetslösheten redan är mycket hög.

Tekniksamarbete – en tillbakablick

Vid en genomgång av det samarbete som hittills ägt rum mellan i- och u-länder på industri- och teknologiområdet framkommer bl a följande:

- Verksamheten har dominerats av "turn key-leveranser", dvs överföring av färdiga produktionsanläggningar. I-landsleverantören har som regel inte haft ett engagemang i den fortsatta driften av anläggningen vilket gjort att marknadsanalyser ofta saknats. Intresset att sörja för kapacitet vad gäller drift och underhåll har varit begränsat.
- Intresset på mottagarsidan har primärt varit inriktat på att förvärva viss teknisk utrustning alternativt genomföra ett specifikt infrastrukturprojekt. Intresset att lära sig behärska och utveckla den nya teknologin har varit underordnat.
- Mottagarsidans engagemang har ofta varit avgränsat till regering och/eller myndigheter. Detta har gjort att affärsmässigheten i hanteringen allvarligt brustit.
- Miljöanpassade lösningar har som regel inte efterfrågats. Enligt leverantörer i industriländerna är det föga meningsfullt att försöka bjuda ut sådan teknologi om inte ett aktivt intresse finns på mottagarsidan.
- I de fall multinationella företag etablerat verksamhet i ett u-land har regelmässigt höga krav på kvalitet och miljökontroll uppnåtts i verksamheten. Spridningseffekterna i samhället utanför företagets verksamhet har dock som regel varit små (det s k ö-konceptet).
- De eventuella hinder som förekommit i samband med överföringen av avancerade teknologier har som regel inte haft att göra med handelsregler och/eller patentregler utan har snarare berott på höga priser och – i fallet miljöanpassad teknik – avsaknaden av miljölagstiftning i mottagarlandet.

De slutsatser som rent generellt kan dras vad avser samarbete kring industri och teknologi mellan i- och u-länder är att samlingsprojekten måste få en tydligare kommersiell inriktning hos båda parter, att engagemanget på i-landssidan måste vara långsiktigt och vara förenat med ett ekonomiskt intresse i själva driften, att de "mjuka" aspekterna på samarbetet, dvs kapaciteten att driva och underhålla verksamheten, ges högre prioritet, att motparten på mottagarsidan representeras ej av en myndighet utan av ett företag där höga krav på redovisning m.m. gäller samt att ökad medvetenhet om miljöeffekterna krävs hos mottagarländerna för att över huvud taget skapa förutsättningar för denna typ av tekniksamarbete.

Teknologisamarbete för miljöanpassning

Av redogörelsen framgår att enkla genvägar i form av "leap-frogging" är svåra att utveckla. Med hänsyn till den moderna sektorns snabba expansion i många u-länder – och önskvärdheten av att de teknologier som används kännetecknas av långtgående miljöanpassning – är det dock mycket angeläget att försöka finna former där biståndet aktivt kan bidra till att sådana teknologier kommer till användning. Problematiken är komplicerad och förutsätter ytterligare studier och överväganden än vad arbetsgruppen hunnit med.

Näringslivets roll är central. Slutsatsen av detta är tvåfaldig. Dels att utnyttja näringslivets kompetens för teknologisamarbetet på givarsidan. Dels att använda biståndsmedel för att stimulera framväxten av en företagskultur i mottagarländerna. En viktig utgångspunkt för ett teknologiskt samarbete med u-länderna är de åtaganden som Sverige gjort inom ramen för de internationella avtalen.

Rekommendation: Följande inriktning av verksamheten framstår som angelägen:

- Aktivt stödja utvecklingen av miljölagstifning, institutioner för miljöforskning och en lämplig myndighetsstruktur på miljöområdet i mottagarländerna. Såväl SIDA, BITS, SwedeCorp som SAREC har lämnat bidrag till sådana åtgärder i sin verksamhet. Denna typ av kapacitetsutveckling bör få högsta prioritet inom den nya myndigheten.
- Miljökonsekvensbedömningar (MKB) bör vara obligatoriska för alla typer av projekt där u-krediter och biståndskrediter kommer till användning. Bara projekt som uppfyller högt ställda miljökrav accepteras. Viktigt är att kapaciteten för MKB även på mottagarsidan uppmärksammas.
- Det bilaterala finansieringsstödet inriktas på s k användarteknologier, dvs energi, kollektivtrafik, vatten, tele samt avfall och avlopp. Här finns stora miljövinster att göra. Därtill besitter Sverige avsevärd kompetens inom flera av dessa teknologier. För att underlätta en dylik utveckling etableras kontakter mellan biståndet och i första hand olika kommunala bolag för att förbereda en ökad rådgivnings- och konsultverksamhet på dessa teknologiområden. Observera att förutsättningar för denna typ av verksamhet är att de tekniklösningar som väljs har blivit föremål för anpassning till lokala förhållanden.
- Biståndet bör som ett led i utvecklingen aktivt stödja uppkomsten av s k joint ventures kring moderna och miljöanpassade teknologisatsningar mellan företag i i-länderna och motsvarande i u-länderna. (Den verksamhet med miljöinriktning som idag sker via SwedeCorp bör byggas ut).

- En särskild studie initieras för att närmare pröva hur biståndet kan stödja kapacitetsutvecklingen rent allmänt inom i första hand de fattigaste u-länderna på de nya s k grundläggande teknologierna (dvs informationsteknologin, biotekniken, nya material). Motivet är den stora påverkan på utvecklingen som dessa teknologier har även för u-länderna. Risken bedöms stor att många fattiga u-länder hamnar helt vid sidan om teknikutvecklingen på dessa områden.
- Forsknings- och utvecklingsarbetet i både i- och u-länder har i stor utsträckning resulterat i att arbetskraft ersatts av energi- och kapitalintensiva metoder. Forskningsbiståndet inriktas på att stödja forskning kring arbetsintensiva teknologier.
- Av särskilt intresse är förutsättningarna att stödja utvecklandet av s k kretsloppsteknologier. Ekoteknologiskt kretsloppstänkande har lång tradition framför allt i Kina. Modern bioteknologisk kunskap tillämpas där framgångsrikt i detta syfte bl a för energiproduktion, rening av avloppsvatten och för hantering av fast avfall från jordbruket. Denna kunskap och erfarenhet kunde få ett stort värde även i andra delar av världen.
- Forskningssamarbete på dessa områden bör stödjas, i första hand mellan länderna i syd- och sydostasien. Målet med en sådan forskning bör vara praktiska tillämpningar inom industriproduktion, jordbruk och miljöskydd. Biogasproduktion, mikrobiell rening av avloppsvatten från industrin, omvandling av fast organiskt avfall till djurfoder, papper, etanol, osv är exempel på sådana tillämpningar. Med hjälp av modern informationsteknologi, genom elektroniska nätverk, kan resultaten av sådan forskning effektivt spridas och tillämpas i ett stort antal u-länder.

Skulder

Många av de fattigaste u-länderna har skuldbördor som utgör allvarliga hinder i deras arbete för hållbar utveckling. De årliga räntebetalningarna och amorteringarna uppgår i vissa fall till hela eller mer än den årliga exportinkomsten. Sverige har sedan flera år internationellt drivit frågan om ytterligare skuldlättnadsåtgärder för de fattigaste, men skuldtyngda länderna, som genomför ekonomiska reformprogram. En del av det svenska biståndet används också direkt till skuldlättnader för att lindra dessa länders skuldbörda, ofta i samarbete med andra givarländer och multilaterala finansieringsorgan.

Arbetsgruppen har inte haft möjlighet att närmare penetrera denna komplexa fråga.

De svenska insatserna för skuldlättnad synes dock ligga väl i linje med ekonomiska rekommendationerna i Agenda 21 i denna del. Det är emellertid enligt vår mening angeläget att de ekonomiska reformprogram, som oftast är en förutsättning för svenskt stöd, får en utformning som medverkar till hållbar utveckling. I detta syfte bör UD göra särskilda studier av konsistens mellan strävan mot hållbar utveckling och skuldlättnadsåtgärder i samband med ekonomiska reformer.

Handel

Många u-länder är starkt exportberoende för sin utveckling och är därmed angelägna om att internationella handelsregler främjar deras intressen. Förhållandet och sambandet mellan handel och miljö i u-landsperspektivet uppmärksammades därför särskilt vid UNCED. Vissa kopplingar mellan handel och miljö har vi diskuterat i kap 2.

Handel och miljö behandlades dels i Riodeklarationen, dels i den sektorövergripande delen av Agenda 21. Riodeklarationen slår bl a fast vikten av ett öppet internationellt ekonomiskt system, som kan bidra till ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling i alla länder. Miljöåtgärder som syftar till att bemästra globala miljöproblem bör så långt möjligt grundas på internationella överenskommelser.

I Agenda 21 anges att u-ländernas speciella situation i fråga om miljöpolitik och handelspolitik skall behandlas vid tillämpningen av olika handelsåtgärder då dessa kan medföra obefogade sociala kostnader för u-länderna.

Frågan om sambanden mellan handel och miljö behandlas såväl i GATT/ WTO, som OECD och UNCTAD. Sverige har varit pådrivande i dessa frågor och är aktivt i olika fora för att göra handels- och miljöregler ömsesidigt stödjande. Sambandet mellan handel och miljö i ett u-landsperspektiv är mycket komplicerat och mångfacetterat, vilket framgår av de många olika tolkningarna av Uruguay-rundan. Biståndets roll till följd av det nya handelsregelverket i perspektivet hållbar utveckling är mycket svårt att överblicka, och bör enligt vår mening analyseras i särskild ordning.

Vi vill emellertid i detta sammanhang understryka vikten av att normbildningen inom UNCTAD, liksom utvecklingen av handelsregelverket och miljön inom GATT/WTO, beaktar u-ländernas speciella situation, i enlighet med vad som sägs i Agenda 21. Biståndet bör kunna användas för att hjälpa u-länderna med teknik och metoder, som uppfyller de miljökrav och normer, som kommer att erfordras i det framtida internationella handelsutbytet. Miljömärkningssystem, emballageteknik och miljövänliga produktionsmetoder och produkter framstår som tänkbara insatsområden för biståndet.

Hälsa

Som vi tidigare nämnt (kap 3) är det yttersta syftet med bistånd för hållbar utveckling att förbättra människors villkor och levnadsbetingelser. Hälsa är därvid ett centralt mål. Flertalet av de angivna kritiska insatsområdena medverkar till att förbättra hälsotillståndet för fattiga grupper, utan att insatserna sker inom den traditionella hälsosektorn. Och omvänt: Sett på lång sikt blir hälsoeffekterna förödande om miljöaspekterna inte beaktas enligt tankegångarna i Agenda 21. Bistånd för en hållbar utveckling kan sägas vara den viktigaste investeringen i förebyggande hälsovård vi kan göra.

Ett särskilt insatsområde upp med tanke på hälsoeffekter, bör beröras, nämligen kemikalieanvändningen.

Användningen av kemikalier, både i industriella sammanhang och i jordbruket, blir ett alltmer akut miljöproblem, som drabbar stora grupper av fattiga människor. Sverige har avsevärd sakkunskap när det gäller regelverk för kemikaliers användning i samhället. Problemen med kemikalieanvändning bör uppmärksammas i det svenska biståndet. Detta kan ske dels genom att kemikaliefrågorna hanteras inom ramen för jordbruks- och industriinsatser, dels genom att särskilda projekt för kapacitetsutveckling genomförs, bilateralt eller multi/bilateralt. Den samverkan som påbörjats mellan

SIDA och Kemikalieinspektionen, bör få sin fortsättning i en diskussion om framtida insatser som inkluderar alla de olika biståndsinriktningarna.

NEFs

I den studie om de enskilda organisationernas roll, som redovisas ovan, föreslås att biståndet bör bidra till etablerandet av relativt små nationella fonder för miljö och uthållig utveckling, s k NEFs. I studien, *"The Role of NGOs in Development Cooperation"*, vilken återfinns i Volym 2, finns tanken bakom NEFs sammanfattad i en bilaga. NEFs skulle, särskilt i länder som inte arbetat länge med miljöfrågor, kunna utgöra ett forum för idéutveckling, prioriteringsdiskussioner och samverkan mellan myndigheter och enskilda organisationer. Mindre, nationella miljöfonder, styrda av en stiftelse i vilka olika nationella aktörer ingår, skulle sålunda kunna vara ovärderliga på ett tidigt stadium i utvecklingen av ett lands miljöarbete. Bilateral arrangemang i länder där vi vill verka, skulle kunna påskynda resultat, skapa dialog och diskussion och skapa good-will för Sverige som givarland. IUCN har samlat på sig erfarenheter från olika delar av världen och kan fungera som rådgivare.

Rekommendation: Konceptet med nationella miljöfonder (NEFs) bör prövas i något land eller några länder, t ex i Sahelområdet.

Koncentrerade insatser

SIDA har valt ut vissa länder, t ex Vietnam, för större samlade insatser på miljöområdet, både inom flera av de traditionella sektorerna och tvärsektoriellt. Denna modell bör byggas ut att gälla biståndet genom samtliga svenska biståndsformer till några utvalda länder. Länderna skulle väljas med tanke på att vi vid en viss tidpunkt verkligen skulle kunna göra en skillnad. En kraftsamling i det svenska biståndet kunna uppnås och samordningsprocessen skulle i sig kunna vara lärorik med tanke på omsättandet av Agenda 21 i verkligheten.

När hela det svenska biståndet faller inom ramen för Agenda 21 och bidrar till en sant uthållig utveckling bör detta ske automatiskt.

Rekommendation: Vissa länder bör väljas ut för en samlad svensk biståndssatsning på miljöområdet.

5. DET MULTILATERALA SAMARBETET

I vilket vi diskuterar biståndet genom några av de tyngsta multilaterala organen och några framtida svenska handlingslinjer.

Något om det multilaterala biståndet

En medveten påverkan av och inflytande på det multilaterala biståndet har alltid utgjort ett centralt inslag i svensk biståndspolitik. Vårt agerande i de multilaterala utvecklingsorganen sker med strävan att utifrån våra egna biståndspolitiska mål och prioriteringar skapa förutsättningar för dessa institutioner att effektivt verka på ett sätt som medverkar till hållbar utveckling. Detta kräver multilaterala institutioner som är starka och professionella, har hög integritet, och väl definierade och avgränsade mandat. Tydliga styr- och finansieringssystem krävs där just multilateralismen och därmed det gemensamma åtagandet står i förgrunden.

Vissa i biståndet centrala frågor, som allmän ekonomisk politik, utformning av regelverk och institutionsutveckling, allmän kapacitetsutveckling m m är av sådan övergripande karaktär att insatserna med fördel bör hanteras av de multilaterala organen.

Sverige har som litet land alltid varit en stark anhängare av multilateralismen, och inte minst verkat för ett starkt FN. Stödet för FN har varit såväl politiskt som finansiellt. FNs utvecklings-arbete har varit och fortsätter att vara mottagare av stora svenska bidrag. I runda tal en tredjedel av det samlade svenska biståndet budgetåret 1994/95 går till olika multilaterala organ, som FNs olika fonder och program för utveckling, katastrofbistånd samt till de internationella finansieringsorganen Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Enligt DAC-statistiken från 1992 utgör det multilaterala biståndet ungefär en tredjedel av det totala biståndet från DAC-länderna.

I kraft bl a av våra stora multilaterala bidrag har vi följaktligen goda möjligheter att påverka policy och program i fråga om en avsevärd del av det totala multilaterala biståndet.

Styrningen och finansieringen av de multilaterala organen är avgörande för möjligheterna att på fältet få genomslag för insatser som gynnar en hållbar utveckling.

En väsentlig del av den allmänna normgivningen i biståndet utvecklas inom ramen för verksamheten i de stora multilaterala utvecklingsorganen. På styrelseplanet finns möjligheten till inflytande även på organens allmänna inriktning och prioriteringar samt utformningen av politik, program och arbetsmetoder inom sektorer eller problemområden. Vidare kan möjligheter utnyttjas att genom särskilda bidrag, trust funds, sekondering o dyl, påverka utveckling och/eller projekt inom speciella områden. Slutligen kan de multilaterala organen genom olika typer av avtal samverka med eller utföra svenskfinansierade insatser.

Från FN till Världsbanken

Det Nordiska FN-projektet har bl a påvisat hur FN-systemet successivt splittrats och marginaliserats, vilket inneburit att effektiviteten i den samlade verksamheten försämrats.

I ett globalt perspektiv har det uppstått något av ett vakuum i vad avser internationellt ledarskap i många viktiga utvecklingspolitiska frågor. När FN-systemet stagnerat har Världsbanken, världens ledande utvecklingsorgan, trätt in med biståndsanalys, normgivning och åtgärder, medan FN-systemet i stort använt sina begränsade resurser till en mer splittrad och disparat projektverksamhet. Utvecklingen av GEF kan väl illustrera FN-systemets svagheter i här angivna avseenden.

Det är ett svenskt intresse att stärka FN på det ekonomiska och sociala området. Det Nordiska FN-projektet syftade därför till att effektivisera och reformera FNs biståndsverksamhet. En reformprocess har nu inletts i FN-systemet och kommer att pågå under de närmaste åren. Vissa framsteg kan redovisas, men viljan och förmågan till förändringar förefaller begränsade.

Världsbanksgruppen

Världsbanksgruppen utgör en av de viktigaste finansieringskällorna för u-länderna. Världsbanken består bl a av den internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (IBRD) och den internationella utvecklingsfonden (IDA). Under biståndsanslagen finansieras bidrag till bl a IDA. Riksbanken svarar för Sveriges kapitalinsats i IBRD.

Världsbankens övergripande målsättning är att bistå utvecklingsländerna i deras ekonomiska och sociala utveckling, vilket bl a sker genom lån till offentliga projekt och ekonomiska anpassningsprogram, genom ekonomisk rådgivning och experthjälp m m.

IBRD ger långfristiga lån på marknadsrelaterade villkor. Räkenskapsåret 1994 uppgick IBRDs nya låneåtaganden till 14,2 miljarder USD och den samlade låneportföljen till 148 miljarder USD.

IDA ger lån till de fattigaste u-länderna på särskilt förmånliga villkor. Dessa villkor innebär räntefrihet och lång återbetalningstid. Räkenskapsåret 1994 uppgick IDAs nya utlåningsåtaganden till 6,2 miljarder USD, varav ca 80 procent till de allra fattigaste länderna. Den samlade portföljen uppgick till 41 miljarder USD.

Lån till strukturanpassning utgjorde 12 procent av den totala utlåningen.

I de förhandlingar mellan givarländerna och IDA som leder till att fondens resurser förstärks, normalt vart tredje år, fastläggs särskilda riktlinjer för IDAs utlåning. I samband med den senaste påfyllnaden bekräftades bl a en inriktning på fattigdomsbekämpning, med ökad långivning till de sociala sektorerna och särskild tonvikt på stöd till kvinnor. IDA skall också kraftigt förstärka inslaget av miljörelaterade åtgärder i sina låneprogram. Sveriges andel utgör 2,62 procent med utfästelser om 2,8 miljarder SEK på tre år. Förhandlingar om nästa påfyllnad (IDA-11) inleds under hösten 1994.

Banken intar även en särställning i det internationella finansiella systemet när det gäller multilateral finansiering av miljöprojekt, enligt de definitioner som tillämpas av banken. Per juli 1994 omfattade bankens låneportfölj runt 120 sådana projekt i mer än 50 länder som representerade åtaganden i stoleksordningen 9 miljarder USD. Under räkenskapsåret 1994 godkändes 25 nya miljöprojekt med åtaganden motsvarande 2,5

miljarder USD, vilket motsvarar en 25-procentig ökning i förhållande till 1993, som i sig var ett rekordår i detta avseende. Åtaganden i frågor om miljöprojekt har femdubblats under de senaste fem åren.

Som jämförelse kan nämnas att den globala miljöfonden (GEF), varom mera senare, i sin permanenta fas disponerar dryga 2 miljarder USD under perioden 1994-97.

De styrformer som finns i världsbanksgruppen är i huvudsak ändamålsenliga och funktionella, då sakfrågorna i verksamheten och dess resultat står i centrum. Dessutom äger återkommande förhand-lingar rum där givarna i ett sammanhang förhandlar om den totala volymen, sina individuella bidrag och organisationens policyinriktning. Därmed uppnås en tydligare koppling mellan finansieringen å den ena sidan och verksamheten och dess styrning å den andra, i jämförelse med situationen när det gäller finansieringen av FN-systemets verksamheter.

Sverige och Norden har kommit att spela en jämförelsevis stor roll och verkar pådrivande i viktiga policyfrågor på ett sådant sätt att verksamheten i dessa institutioner bedrivs i betydande överensstämmelse med nordiska biståndspolitiska mål. Sverige har aktivt bidragit till dess inriktning som IDA nu har lagt fast (se ovan).

Världsbanken utgör en av de viktigaste aktörerna i utvecklingspolitiken och har med sin tunga finansiella roll i det multilaterala biståndssystemet ett betydande inflytande på den allmänna utvecklingen i många u-länder. Bankens utlåning för miljöändamål är vidare särklassig störst i världen. Därmed framstår det som synnerligen angeläget att bankens politik och praktik står i överensstämmelse med målen om en hållbar utveckling.

De senaste åren har banken genomgått stora förändringar, både organisatoriskt och i fråga om politik och program, som har haft stor betydelse för miljösynen i banken och för bedömningar av miljöeffekterna av bankens verksamhet. UNCED-processen och den löpande mellanstatliga normbildningen har medverkat till dessa förändringar. Den mest uppenbara förändringen är skapandet av en särskild avdelning för hållbar utveckling under en vice-president, samt förstärkning och utvidgning av den centrala miljöenheten och miljökapaciteten på länderavdelningarna och regionalt. Vidare torde den nya och mer öppna informationspolitiken underlätta de samtidigt utvecklade kontakterna med de icke-statliga organisationerna i miljöpolitiska frågor.

Bankens ledning har för övrigt på olika sätt erkänt att det dyraste misstaget banken gjort under sin historia är undervärderingen av miljöns och naturresursanvändningens betydelse i utvecklingsprocessen.

Dessa förändringar i synen på frågor rörande miljö/naturresurser/hållbar utveckling har välkomnats av Sverige och Norden, och har skett på aktiv svensk och nordisk tillskyndan. Från svensk sida bör vi självfallet fortsatt aktivt stödja denna utveckling inom banken, inte minst mot bakgrund av bankens ledarskap när det gäller den globala normbildningen i fråga om hållbar utveckling. Målet är att detta nya synsätt får fullt genomslag i hela bankens verksamhet, särskilt i fråga om de sk strukturanpassnings-lånen, som utgör en väsentlig del av bankens totala utlåning.

Bankens utlåning har på senare tid mera kommit att inriktas på investeringar som syftar till att specifikt bekämpa fattigdomen. Projekt med denna inriktning utgjorde 1993 ca en fjärdedel av den totala utlåningen.

Men storskaliga infrastrukturprojekt utgör alljämt en betydande del av utlåningen, i vilken energiförsörjning intar en framträdande plats. Dessa projekt tenderar att

vara eller bli kontroversiella, framför allt med hänsyn till de sociala effekterna för den lokala befolkningen och ofta betydande miljöpåverkan i känsliga områden. Bankens historia i dessa delar är mindre tillfredsställande, som bl a Wapenhansrapporten konstaterar. Många tvivlar fortfarande på att en verklig kursändring i dessa frågor har ägt rum i banken. Diskussion om och hanteringen av flera stora vattenkraftsprojekt under senare år har underbyggt dessa farhågor.

Rekommendation: Världsbankens policy för hållbar utveckling är väl avvägd. Sverige bör aktivt verka för genomslag för denna politik i bankens hela verksamhet, med särskild tonvikt på genomförande på fältet.

Förstärkt miljöpolitisk beredning

Bankens förändrade sätt att se på och hantera miljöfrågorna synes föga ha påverkat den svenska beredningsordningen – det förefaller föreligga en viss asymmetri mellan bankens miljöengagemang och beredningsordningen i Sverige.

En fast systematisk beredningsordning inom regeringskansliet bör därför etableras som förmår att aktivt, insiktsfullt och sakligt bedöma bankärenden av betydelse för strävan mot en hållbar utveckling. En sådan beredningsordning kan ses som en utveckling och förstärkning av det nyligen inrättade samordningsgruppen för Världsbanksfrågor.

Rekommendation: Arbetsgruppen föreslår att beredningsrutinerna i Sverige i fråga om bankens verksamhet med miljöpolitisk räckvidd ses över och förstärks med särskild miljöpolitisk kompetens.

Förutom granskning och bedömning av olika projekt utifrån ett miljöpolitiskt perspektiv, där så är möjligt och lämpligt, bör den här föreslagna beredningsordningen bidra till att utveckla och fördjupa de riktlinjer och den politik som från svensk sida bör anses prägla bankens verksamhet i miljöavseende. En utgångspunkt kan då vara grunddragen i den svenska miljöpolitiken, som den lagts fast av regering och riksdag, och den internationella normgivningen, som den kommer till uttryck i bl a UNCED-besluten (Rio-deklarationen, Agenda 21 och skogsprinciperna) och viktigare internationella konventioner.

En förutsättning för en kvalificerad och meningsfull beredning i dessa avseenden är dels tillgång till relevant information på ett tidigt stadium i bankens interna beredningsprocess, dels att resurser avsätts för detta ändamål.

I bankens miljörapport för 1994 signaleras att *miljöbedömningar* i framtiden bör ske *tidigt* i förberedelsen av investeringsprogram och i större politiska reformer och policyförändringar. På projektnivå är sedan längre miljökonsekvensbedömningar (EIA) en etablerad praxis. Den i rapporten angivna allmänna och tidiga bedömningen av miljöeffekterna av större samhälleliga beslut eller förändringar i politikens inriktning är en given uppgift för den ovan föreslagna förstärkta beredningsordningen, och ligger väl i linje med utvecklingen av svensk miljöpolitik efter UNCED. De s k

strukturanpassningsprogrammen bör bli föremål för denna typ av övergripande miljöbedömning, med hänsyn till de rent metodologiska svårigheterna att mer precist bedöma dessa programs exakta miljöeffekter. Ett arbete pågår för övrigt inom banken i dessa frågor.

Nära förbundet med informationsmöjligheterna är frågan om beredningskapaciteten på det nordisk-baltiska kontoret i banken för att bedöma miljö/naturresursaspekterna utifrån målsättningen om hållbar utveckling. Den svenska och nordiska beredningen av dessa frågor i huvudstäderna är i stor utsträckning betingad av den bevakning och det förberedande arbete som utförs i det nordisk-baltiska kontoret. Den förstärkning av berednings- och analyskapaciteten som föreslagits ovan bör få sin motsvarighet även på det nordisk-baltiska kontoret.

Rekommendation: Arbetsgruppen föreslår att särskilda resurser tillförs det nordisk-baltiska kontoret för att förstärka kapaciteten för beredning av frågor av miljöpolitisk betydelse och för hållbar utveckling, och för att löpande följa och medverka i policyutvecklingen i dessa frågor i banken och bland medlemsländernas representanter. Överläggningar bör omgående inledas med de övriga länderna i vår valgrupp om modaliteterna för att förstärka den miljöpolitiska kapaciteten vid det nordisk-baltiska kontoret.

Olika utvärderingar av bankens verksamhet, bl a den s k Wapenhansrapporten och från bankens oberoende utvärderingsenhet, visar på behovet av förbättrad övervakning av projekt med miljöeffekter och särskilda miljökomponenter. Det förefaller som bankens kapacitet och vilja att utvärdera miljöeffekten efter projektgenomförande inte är lika utvecklad som de miljökonsekvensbedömningar som utförs i den inledande fasen av projektcykeln. Bankens kontroll av att miljövillkoren respekteras och att riktlinjer iakttas bör förbättras.

Arbetsgruppen föreslår därför att Sverige verkar för att bankens insatser i dessa delar utvecklas och förstärks, t ex genom att vid behov utnyttja svenska/nordiska konsultfonder i banken. Det bör bli en viktig uppgift att i dialog med banken och mottagarländerna utveckla rutiner för kontroll och uppföljning av de faktiska miljöeffekterna av bankens verksamhet på projektnivå.

Rekommendation: Sverige bör verka för att Världsbanken ägnar större uppmärksamhet åt genomförandefasen av olika bankstödsprojekt, för att säkerställa att miljövillkor respekteras.

NEAPs

Nationella handlingsplaner för miljön (NEAPs) promoveras av banken som underlag för utlåning till bl.a. miljöinvesteringar. I princip utarbetas dessa handlingsplaner av länderna själva, men ofta med stöd av banken. Dessa planer kan sägas motsvara de krav som ställs i Agenda 21 på nationella planer för hållbar utveckling. De kan utgöra

ett viktigt underlag för landets samlade miljöinsatser, nationellt och med både multilateralt och bilateralt stöd.

Arbetsgruppen vill betona vikten av att dessa NEAP ses, inte som en gång för alla giltig plan, utan snarare som en process för successiv utveckling av miljöinsikter och miljökunskaper i ett land med inriktning på landets hållbara utveckling. De olika miljöpolitiska instrumenten i Sverige har i flertalet fall en sådan rullande uppläggning. Av banken specifikt fastställda tidpunkter för planernas färdigställande ter sig i detta perspektiv mindre ändamålsenliga. Sverige bör därför på lämpligt sätt medverka i den löpande diskussionen om NEAP med utgångspunkt i ett processuellt synsätt och med ett kapacitetsuppbyggande syfte för nationell förankring. Med denna inriktning kan NEAPs även komma till användning som instrument för givarsamordning.

Bankens miljösyn och politik för hållbar utveckling torde allmänt sett ligga väl i linje med modern svensk miljöpolitik. Som bl a Wapenhansrapporten konstaterade finns det emellertid fortfarande ett inte oväsentligt avstånd mellan den centrala politiken och verkligheten i länderna och på fältet. Vidare är avståndet långt i tiden mellan projektbeslut och färdigställande och drift. Den av oss föreslagna förstärkningen för miljöpolitisk beredning och bedömning i Sverige och på det nordisk-baltiska kontoret syftar bl a till att söka medverka till att minska dessa avstånd och därmed verka för snabbare genomslag för bankens i grunden väl utformade synsätt när det gäller hållbar utveckling.

Genom att Sverige under de närmaste åren besätter exekutivdirektörsposten, har vi också ansvar för utformningen av nordisk-baltiska positioner i olika styrelsefrågor. Förutsättningarna torde därmed allmänt sett vara goda att få genomslag för perspektivet hållbar utveckling och en mer övergripande miljösyn i dessa gemensamma positioner.

Vissa andra frågor

Med hänsyn till bankens roll i normbildning m m är det viktigt att i direkt samspel med banken påverka dess policyutveckling och tänkesätt. Det bör därför liksom hittills finnas ett visst finansiellt utrymme för svenska insatser i dialogen med banken. Olika former för detta är tänkbara, till exempel sekondering eller "trust funds" för särskilda ändamål (lokala konsulter). Vidare kan övervägas samfinansiering eller parallellfinansiering med inriktning bl a på utveckling av den svenska resursbasen och som en läroprocess för svenskt bistånd inom nya verksamhetsområden.

Rekommendation: Inom ramen för en allmän politik för samspelet med WB bör värdet av ett system för samfinansiering/parallell finansiering av WB-projekt övervägas.

Beträffande stöd via EDI till kapacitetsutveckling på hög nivå när det gäller bl a miljöekonomi och stöd på energiområdet via ESMAP, se kap 4.

The Global Environment Facility (GEF)

Den globala miljöfonden (GEF) påbörjade sin verksamhet på försök under 1991. GEF är en finansiell mekanism som tillhandahåller gåvobistånd och koncessionell finansiering till u-länderna för projekt och aktiviteter som syftar till att skydda den globala miljön. GEF är ett gemensamt organ för UNDP, UNEP och Världsbanken, som också är fondförvaltare. I mars 1994 enades 73 länder om att omstrukturera fonden och att fylla på dess grundfond med över 2 miljarder USD, som kan användas över en treårsperiod.

Sveriges bidrag under pilotfasen utgjorde 196 miljoner SEK, och bidrag har utfästs för 1994-97 om totalt 450 miljoner SEK, dvs runt 150 miljoner SEK per år.

GEF-resurser kan användas för projekt och aktiviteter inom områdena klimatförändringar, biologisk mångfald, internationella vattendrag och uttunning av ozonskiktet. Markförstöring, i första hand ökenspridning och avskogning, inom ramen för de fyra huvudområdena, kan också komma ifråga för finansiering.

GEF är på interimistisk basis en finansiell mekanism för både klimat- och biomångfaldskonventionerna. Konventionerna har trätt i kraft och kommer att vid sina partsmöten avgöra frågan om GEF skall utgöra konventionernas permanenta finansiella arrangemang.

GEF är efter omstruktureringen öppen för alla länder (f n 94 länder) och leds av en församling, en styrelse och ett sekretariat, det senare administrativt knutet till banken men funktionellt oberoende och under ledning av en verkställande direktör som utses på tre år av styrelsen efter nominering av de tre organen.

Församlingen består av alla deltagande länder och skall mötas vart tredje år för att granska fondens allmänna politik. Styrelsen består av 32 stolar (valgrupper), 18 från mottagare och 14 från givare. Sverige tillsammans med Finland och Estland bildar en valgrupp. Sverige besätter styrelseposten, med Finland som ersättare. Styrelsen möts i regel två gånger per år.

Kungstanken i GEF är att ställa medel till förfogande på gåvbasis och på förmånliga villkor för att täcka de överenskomna ytterligare kostnader – "incremental costs" – som mottagarländer ådrar sig på projektnivå, för att uppnå globala miljövinster.

Som underlag för GEFs omstrukturering låg en oberoende utvärdering av pilotfasen. Utvärderingen av GEF pekade bl a på att målsättningar och strategier i pilotfasens GEF saknade konsistens och tydlighet och att de fyra koncentrationsområdena endast utgjorde en del av de mest angelägna globala miljöfrågorna. Betoningen av det otydliga begreppet "incremental costs" anses i utvärderingen vara den mest uppenbara svagheten i GEF-politiken. Nästan alla GEF-projekt med inriktning på biomångfald saknar t ex referens till "incremental costs".

Utvärderingen fann vidare att projekten sällan syntes ligga i linje med mottagarländernas prioriteringar, samt att den lokala befolkningens deltagande och inflytande varit mycket begränsat, särskilt tydligt på biomångfaldsområdet.

Utvärderingen sammanfattande slutsats blev att grundläggande förändringar erfordrades i både operativa procedurer och strategier om GEFs syften skall kunna uppnås.

Utvärderingens rekommendationer har i viss utsträckning tillgodosetts i det restrukturerade GEF och kommer att löpande och systematiskt införlivas med de fördjupade strategier och utvecklingsarbete som blir den nya styrelsens uppgift.

GEF – viktigt instrument för globalt miljösamarbete

GEF är den enda existerande multilaterala miljöfonden med globala syften och mål. GEF kommer därför att i sin permanenta fas vara ett av de mest centrala mellanstatliga instrumenten för miljöinsatser med global räckvidd. Av det skälet förtjänar svensk GEF-politik särskild uppmärksamhet i arbetsgruppens överväganden. GEF är också en knutpunkt för flera sammanstrålande intressen genom sitt mandat i förhållande till de globala konventionerna samt är huvudmottagare av det svenska multilaterala miljöbiståndet. Sverige, genom utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (UD/IU), har plats i styrelsen och torde därmed ha goda förutsättningar att öva inflytande på GEFs fortsatta utveckling.

Mot denna bakgrund ter det sig särskilt angeläget att beredningen av GEF-frågan ges en effektiv och ändamålsenlig utformning med stor saklig tyngd och är väl samordnad med svensk internationell miljöpolitik.

Rekommendation: Arbetsgruppen föreslår att nuvarande ordning utvecklas så att en fast beredningsgrupp etableras under UD/IUs ledning, som regelbundet används för att bereda de GEF-frågor som tas upp i styrelsen.

Beredningsgruppen bör omfatta representanter för miljö- och naturresursdepartementet, finansdepartementet, den planerade nya biståndsmyndigheten, samt vid behov även Naturvårdsverket och kemikalieinspektionen. Även medverkan från forskningsvärlden och Stockholm Environment Institute (SEI) kan övervägas.

Syftet bör vara att i gruppen väga samman framför allt konventionsperspektiven och internationell miljöpolitik med GEFs operativa verksamhet. Sekretariatet bör finnas inom UD/IU. Miljöpolitiskt kunnande bör vara företrätt i GEF-delegationen. Arbetsgruppen tar upp frågan om UD/IUs resurser för att hantera och bereda frågor om miljö och hållbar utveckling i kap 6.

Arbetsgruppen vill även framhålla vikten av att GEFs verksamhet löpande bevakas, vilket framför allt bör ske via de ovan föreslagna särskilda resurser som bör tillföras det nordisk-baltiska kontoret i Washington. Samtidigt bör den löpande GEF-bevakningen vid UNDP-högkvarteret i New York intensifieras av FN-delegationen och likaså vid UNEP-högkvarteret i Nairobi av Sveriges permanenta representation där.

Den löpande bevakningen framstår som särskilt angelägen mot bakgrund av att pilotfasens arbetsprogram visserligen omfattar 115 projekt till åtaganden om 732,6 miljoner USD, men endast ett fåtal projekt har faktiskt påbörjats och därför endast dryga 60 miljoner USD utbetalats. Denna eftersläpning i projektgenomförandet påtalades med kraft i utvärderingen, vilken i avsevärd grad försvårades av bristen på konkret projekterfarenhet och erfarenhetsåterföring.

Det framtida GEF

GEF är operativt fram till 1997. Redan nu bör emellertid en diskussion inledas om GEFs framtida roll och uppgifter, med hänsyn till den tid som erfarenhetsmässigt krävs för att uppnå förändringar.

En fråga som diskuterats livligt under pilotfasen och senare har varit om de fyra insatsområden som GEF nu omfattar svarar mot den globala miljöagendan. Utvärderingen fann att så inte nödvändigtvis var fallet. Som framgått tidigare framstår färskvattenfrågan och utarmningen av tropiska kustområden som allt mer centrala i ett globalt miljöperspektiv. Hittills har dessa viktiga frågor inte beaktats i GEFs arbetsprogram i fråga om internationella vattendrag. Enligt arbetsgruppens mening bör därför arbetet påbörjas för att analysera förutsättningar och begränsningar i att vidga eller förändra GEF-mandatet till att omfatta även dessa, särskilt i ett sydperspektiv, centrala och grundläggande miljöproblem med global räckvidd. När det gäller färskvattenfrågorna bör utgångspunkten vara den globala vattenresursbedömning som skall föreligga under 1997.

Rekommendation: Förutsättningarna för att vidga GEF-mandatet till att tydligare omfatta färskvattenfrågan och utarmningen av tropiska kustområden bör analyseras.

En annan väsentlig fråga är finansieringen av det svenska bidraget till GEF. Som framgått tidigare åtgår huvuddelen av det multilaterala miljöbiståndsanslaget till GEF. I t ex Norge och Storbritannien finansieras GEF vid sidan av biståndsbudgeten. Skälet har främst varit att GEF syftar till att i första hand uppnå globala miljömål till skillnad från bankens tydliga utvecklings- och fattigdomsmål. Ett annat skäl kan vara att en miljöbaserad finansiering ger miljöintressena en klar hemortsrätt i GEFs politik och verksamhet.

Arbetsgruppen anser för sin del att ovan angivna skäl talar för en delad finansiering mellan miljö- och biståndsanslagen, förutsatt att det multilaterala miljöanslaget då inriktas på andra angelägna miljöproblem i u-länderna. Detta är i linje med den diskussion som för närvarande pågår i OECD/DAC rörande definition av ODA. Det bör övervägas att använda någon del av CO₂-skatten som bidrag från miljösektorn till GEF, bl a för att markera sambandet mellan nationella och internationella åtgärder. Miljö- och naturresursdepartementet ges då en tydligare hemortsrätt i GEF och sambandet med konventionsansvaret framhävs klarare. Nivån och fördelningen får avgöras i särskild ordning och utgå från ODA-definitionen. Även denna fråga bör övervägas med sikte på nästa GEF-påfyllnad till 1997.

Rekommendation: Finansieringen av det svenska bidraget till GEF bör delas mellan miljö- och biståndsanslagen med hänsyn till inriktningen av GEF.

Avslutningsvis vill arbetsgruppen starkt understryka att GEF är en särskild entitet i det internationella systemet, i vilken Världsbanken, UNDP och UNEP gått samman med ett unika mandatet att verka för globala miljöförbättringar. Dess organisationsform och mandat kräver beredningsformer och resurser som går utöver vad som normalt krävs i de tre medverkande organisationerna var för sig, med en mer uttalad koppling till och tyngd för internationella miljöpolitiska överväganden.

UNDP och och hållbar utveckling

FNs utvecklingsprogram (UNDP) skall vara FN-systemets centrala organ för finansiering och samordning av tekniskt bistånd. UNDP ger råd och finansierar insatser inom alla samhällssektorer. UNDP har program i 174 länder och territorier med tyngdpunkt i de fattigaste länderna.

UNDP har en central uppgift i att stödja mottagarländernas kompetensutveckling och att samordna FNs biståndsverksamhet på landnivå. Från svensk sida har betonats att UNDP måste fokusera sin verksamhet på att i ännu större utsträckning stödja kompetensutveckling och institutionsbyggande i de fattigaste länderna. Sverige och de nordiska länderna är bland de största givarna till UNDP.

Arbetsgruppens förslag i denna del utgår från att UNDP även framgent kommer att utgöra en av de centrala biståndsaktörerna, särskilt i de fattigaste länderna, och att Sverige fortsatt kommer att vara en stor bidragsgivare. Vi har vidare utgått från att UNDP-chefen och styrelsen fullt ut har tagit till sig budskapet från Rio.

Kapacitetsuppbyggnad/institutionsutveckling i u-länderna för hållbar utveckling anges i Agenda 21 som ett av de viktigaste insatsområdena för biståndet, inom vilket UNDP gavs en särskild roll. UNDPs verksamhet på detta allmänna område bör därför ges fortsatt kraftfullt stöd från svensk sida, både finansiellt och med avseende på policyutveckling.

En av UNDPs komparativa fördelar torde vara dess breda lokala förankring i mottagarländerna, politisk acceptans och erfarenheter av "mjukt, mänskligt" bistånd. Det bör därför vara en huvuduppgift för UNDP att koncentrera sina insatser för hållbar utveckling mer på de sociala dimensionerna i strävan mot hållbar utveckling och där lokala insatser och medverkan är av central betydelse för effektiva insatser. Det kan då t ex gälla stöd till uppbyggnad av lokal miljöförvaltning på stads- eller kommunnivå och till NGO. En sådan allmän inriktning av det tekniska samarbetet på lokala insatser, småskalighet och sociala program bör allmänt prägla UNDPs profil i biståndet för hållbar utveckling.

Två inslag i UNDPs verksamhet bör särskilt uppmärksammas.

Det första avser att UNDP gavs en särskild roll i Agenda 21 för kapacitetsutveckling på lokal, nationell och regional nivå. Capacity 21, som inrättades i juni 1993, är ett särskilt program inom UNDP som syftar till att hjälpa länderna att formulera och genomföra strategier för hållbar utveckling och att bygga upp kapacitet för detta. Programmet disponerar f.n. runt 30 miljoner USD. Sverige har lämnat bidrag till programmet (10 miljoner SEK) och medverkade aktivt i diskussionerna om uppläggning/innehåll, m m.

Vi anser det angeläget med fortsatt svenskt stöd till programmet fram till 1997, då en samlad utvärdering av Sveriges bistånd till uppföljningen av UNCED bör ske i anslutning till förberedelserna för den extra generalförsamlingen. För att få underlag för bedömning av programmets effektivitet m m bör man från svensk sida aktivt följa programmets utveckling och genomförande, i enlighet med den inbjudan till medverkan från givarna som framförts av UNDP. Erfarenheter av det svenska förvaltningsbiståndet bör kunna användas i en mer aktiv dialog med UNDP i dessa frågor. Även i detta program bör inriktningen vara mer uttalad på lokal kapacitetsuppbyggnad på stads- eller kommunnivå.

Det andra inslaget hänför sig till att UNDP är en av de deltagande organisationerna i GEF. Enligt den översiktliga arbetsdelningen mellan Världsbanken, UNDP

och UNEP skall UNDP i första hand inrikta sig på tekniskt bistånd inom ramen för GEFs verksamhetsområden. Det ter sig naturligt att UNDP-profilen även i GEF förstärks i riktning mot mer lokala insatser och där behovet av lokal medverkan och ägarskap framstår som särskilt angeläget. En förstärkning och utveckling av GEFs Small Grants Programme ligger därför väl i linje med detta.

Biomångfaldsområdet och ämnet internationella vattendrag framstår som särskilt centrala med en sådan UNDP-profil. Det är angeläget att UNDP utvecklar en tydlig och framför allt synlig allmän GEF-politik med särskild inriktning på tekniskt samarbete i fråga om biomångfald och internationella vattendrag, inom vilka UNDP synes ha komparativa fördelar på grund av lokal närvaro och politiskt handlag. Sverige bör ta initiativ till överläggningar med UNDP i dessa frågor och vid behov medverka i och finansiera de studier och utredningar som kan bli erforderliga för utveckling av politik och program i dessa delar.

Övrigt multilateralt utvecklingssamarbete

Av tids- och resursskäl har det inte varit möjligt att närmare granska i perspektivet hållbar utveckling alla de FN-organ och andra organisationer inom utvecklingssamarbetet till vilka Sverige lämnar bidrag. Det bör vara en uppgift för de förstärkta resurserna på UD/IU att systematiskt gå igenom program och politik i dessa organ, med utgångspunkt i Riodeklarationen och Agenda 21, och utkastet till miljöagenda för UD/IU.

I flertalet av dessa organ pågår någon form av utvecklingsarbete i fråga om miljö och hållbar utveckling, vilket självfallet bör aktivt understödjas från svenskt håll. Sverige bör ta initiativ till diskussioner med dessa organ och medverka i utformning och genomförande av program och politik för hållbar utveckling inom dessa organs kompetensområden. Vissa finansiella resurser bör reserveras under anslagen till dessa organisationer för katalytiska insatser i en sådan policyutveckling.

De regionala utvecklingsbankerna och fonderna är centrala aktörer i utvecklingsfrågor inom sina respektive regioner. Det är angeläget att dessa organ utvecklar sin politik för hållbar utveckling i likhet med vad som på senare år ägt rum inom Världsbanken. En viss eftersläpning i dessa delar har påtalats från flera håll. Sverige bör vara pådrivande i en sådan nödvändig policyutveckling.

Till det svenska multilaterala biståndet kan även räknas stödet till ekonomiska reformer och skuldlättnad, vilket för budgetåret 1994/95 uppgår till 1 000 miljoner SEK. Detta stöd, som tar sig uttryck bl a i betalningsbalansstöd, importstöd och skuldlättnader, utgår oftast i samverkan med andra givarländer samt Världsbanken och IMF, inom ramen för program för strukturell anpassning och skuldsanering.

Arbetsgruppen anser det särskilt angeläget att denna typ av bistånd utformas så att en övergång till hållbar utveckling främjas. Utformningen av detta bistånd bör därför granskas i perspektivet av hållbar utveckling, så att t ex importstöd inte används för inköp av miljöskadliga insatsvaror eller liknande, eller att ohållbar exportproduktion främjas.

Globala miljö- och utvecklingskonventioner

Svenska finansiella åtaganden inom ramen för tre globala miljö- och utvecklingskonventioner finansieras idag från biståndsanslagen. Det gäller klimatkonventionen,

konventionen om biologisk mångfald och Montrealprotokollet till Wienkonventionen till skydd för ozonskiktet. I de två första konventionerna sker finansieringen av u-landsinsatser på interimistisk basis av GEF, till Montrealprotokollet finns en särskild multilateral fond för insatser i u-länderna. Vi har tidigare berört den svenska finansieringen av GEF.

Konventionen om bekämpning av ökenspridning, som undertecknats i oktober 1994, innehåller ingen särskild finansiell mekanism, utan bygger främst på ökad samordning av redan existerande multilaterala och bilaterala insatser.

Det politiska ansvaret och därmed också beredningsansvaret för de tre förstnämnda konventionerna åvilar miljö- och naturresursdepartementet, medan ökenkonventionen är iu-avdelningens ansvar.

Särskilda beredningsformer och rutiner har utvecklats i fråga om klimat, biomångfald och freonavveckling, vilka enligt uppgift i huvudsak anses vara ändamålsenliga.

Frågan om gemensamt genomförande (joint implementation) enligt klimatkonventionen utreds i särskild ordning.

Enligt Montrealprotokollet kan bilaterala insatser räknas av mot bidrag till den multilaterala fonden. Naturvårdsverket har lämnat ett förslag i denna del. Arbetsgruppen anser för sin del att förslaget är väl värt att pröva på försöksbasis, främst med hänsyn till den resursbasutveckling vi i övrigt förordar. Utgångspunkten bör vara att SNV fungerar som verkställare av uppdrag från biståndsorganen, i syfte att säkerställa en uttalad biståndspolitisk ansats i projektutformning och genomförande.

Våtmarkskonventionen

Arbetsgruppen har ombetts att kommentera stöd till våtmarkers nyttjande och bevarande. Som vi tidigare redovisat utgör kustzonerna kritiska områden i många u-länder.

Sverige har ratificerat våtmarkskonventionen och betalar ett grundbelopp för arbetet inom konventionens ram över miljö- och naturresursdepartementets budget. Våtmarkerna hör till de mest hotade, men också de mest produktiva ekosystemen i världen. I Sverige och internationellt har våtmarkernas betydelse för en hållbar utveckling kommit att uppmärksammas alltmer under de senaste åren. Detta gäller bl a ett direkt ekonomiskt utnyttjande av förnybara naturresurser, såsom fisk, skaldjur och fågel, av stor betydelse för proteinförsörjning, och vattentillgång, men också ett indirekt utnyttjande i form av översvåmnings-kontroll, sedimentfällor och föroreningsfilter. Arbetsgruppen har noterat att OECD/DACs arbetsgrupp för miljö och utveckling har påbörjat utarbetandet av riktlinjer för biståndsgivarna när det gäller frågor som rör våtmarker.

Genom konventionssekretariatet administreras en särskild projektfond ("Wetland Conservation Fund") för lokala insatser i utvecklingsländer. Fördelen med denna verksamhet är att den sker i närmast tänkbara samarbete mellan internationell expertis och berörd lokalbefolkning och att även små, lokala projekt kan genomföras. Sverige bör bidra över biståndsbudgeten med ett årligt belopp till fonden. Biståndsmyndigheten bör ansvara för uppdraget, Naturvårdsverket bör stå som förmedlare av det svenska bidraget och kvalitetskontrollant, medan konventionssekretariatet ansvarar för genomförandet av programmet.

Rekommendation: Sverige bör ge bidrag över biståndsbudgeten till våtmarks-konventionens projektfond. Naturvårdsverket bör stå som förmedlare av det svenska bidraget och vara kvalitetskontrollant.

6. BEREDNINGSFORMER, METODIK OCH RESURSER

I vilket vi diskuterar sambandet mellan normbildning och operativt bistånd, samordning och styrning av det samlade biståndet för hållbar utveckling, vissa anslags- och metodfrågor m m samt effekten av ett eventuellt EU-medlemskap.

Internationell normbildning för hållbar utveckling

Utgångspunkter

Enligt UNCED-propositionen och riksdagens beslut skall Sveriges aktiva och pådrivande insatser i det globala miljö- och utvecklingssamarbete fortsätta och utvecklas. Det övergripande målet anges vara att åstadkomma en integrering av UNCED-besluten i både det normativa och operativa internationella samarbetet, och där så är lämpligt, sträva efter att få till stånd konkreta och tidsbestämda åtaganden och förpliktelser. För att uppnå detta mål krävs integration, samsyn och samspel mellan olika aktörer i det internationella samarbetet.

Mandatet och uppgiften är sektorövergripande och kräver därför resurser och organisation som går utöver gängse arbetsformer och rutiner.

Biståndspolitikens utformning är central för att uppnå målet, men den måste vävas samman med Sveriges agerande inom internationell miljöpolitik och internationell ekonomisk politik samt med vår allmänna utrikes- och FN-politik, till en integrerad och samlad svensk syn på ekonomisk och social utveckling inom ramen för bärkraften i de globala ekosystemen. Det är i spänningsfältet mellan global miljöpolitik, biståndspolitik, allmän internationell ekonomisk politik och utrikespolitik som en samlad svensk politik för hållbar utveckling måste växa fram.

I genomförandet av Riobesluten i det internationella samarbetet är det av central betydelse att sambandet mellan den internationella normbildningen och operativt biståndspolitik förstärks och fördjupas.

Ny kraftsamling efter Rio inför 1997

Inför Riokonferensen 1992 avdelades särskilda resurser i regeringskansliet för en kraftsamling i förberedelsearbetet. Tyngdpunkten i denna kraftsamling förlades till miljödepartementet med miljöministern som politiskt ansvarig. En nationalkommitté inrättades med miljöministern som ordförande och med representanter för riksdagspartierna och flertalet samhällsintressen. Ett särskilt sekretariat med fyra heltidstjänster inrättades vidare, samtidigt som miljöambassadören knöts till miljödepartementet.

En informell grupp av tjänstemän från miljödepartementet, utrikesdepartementets politiska avdelning och u-avdelning samt sekretariatet kom att i stort sett på heltid bilda kärnan i förberedelsearbetet. En interdepartemental arbetsgrupp (IDA) med

representanter för samtliga departement inrättades vidare för samordning och informationsutbyte.

Denna kraftsamling och dessa arbetsformer medverkade till att Sverige kunde hålla en hög profil i förberedelserna inför UNCED och få genomslag för väsentliga svenska positioner.

Efter UNCED avvecklades Nationalkommittén och FN 92-sekretariatet och utvecklings- och genomförandeansvar inordnades i den löpande verksamheten på miljö- och naturresursdepartementet och utrikesdepartementet. Det övergripande politiska ansvaret för UNCED-uppföljningen ligger emellertid kvar hos miljöministeriet. Den informella tjänstemannagruppen finns kvar, men i reducerad omfattning, liksom IDA, vilken dock samlas alltmer sällan och möts av allt mindre intresse från fackdepartementen. Miljöambassadören är alltså knuten till miljö- och naturresursdepartementet.

Vidare har efter UNCED ansvaret för nationell och internationell uppföljning och genomförande kommit att utgöra delar av den normala arbets- och ansvarsfördelningen i regeringskansliet och bland myndigheterna. Det samlade ansvaret för UNCED-uppföljningen har därmed splittrats upp och samspel och samsyn försvagats. Sammantaget torde kunna hävdas att den totala resursinsatsen i kvantitativ och kvalitativ mening avsevärt reducerats, även med hänsyn till uppdelningen av ansvaret för UNCED och en allmän och bred acceptans i det svenska systemet.

Det finns enligt vår mening idag en klar diskrepans mellan mål och resurser i det samlade internationella samarbetet för hållbar utveckling. Denna diskrepans ter sig särskilt allvarig i ljuset av att förberedelser nu inleds för 1997 års extra generalförsamling som skall granska genomförandet av UNCED-besluten.

Arbetsgruppen föreslår därför att kvantitativt och kvalitativt förstärkta resurser tillförs de departement och myndigheter som utgör de centrala aktörerna i UNCED-uppföljningen i det internationella samarbetet. I första hand bör dessa förstärkningar avse utrikesdepartementets iu-avdelning och politiska avdelning, miljö- och naturresursdepartementet samt finansdepartementets ekonomiska avdelning.

Det framstår som särskilt angeläget att iu-avdelningen ges förstärkta resurser för att bereda och utveckla biståndspolitik i perspektivet hållbar utveckling med de utgångspunkter vi tidigare föreslagit. Förutom ökad handläggande kapacitet bör ett särskilt ansvar för UNCED-uppföljning i biståndet finnas på chefsnivå.

Rekommendation: Kvantitativt och kvalitativt förstärkta resurser krävs på de departement och myndigheter som utgör de centrala aktörerna i UNCED-uppföljningen, i första hand utrikesdepartementets iu-avdelning och politiska avdelning, miljö- och naturresursdepartementet och finansdepartementets ekonomiska avdelning. Avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete bör förstärkas i särskild ordning.

Vidare bör biståndsorganisationen dimensionera sina resurser för en aktiv, operativ uppföljning av UNCED-besluten. I UNCEDs spår dyker det i allt snabbare takt upp biståndsrelaterade frågor och ärenden som inte faller inom ramen för traditionellt biståndsarbete, inte minst frågor av tvärsektoriell art och frågor som har både multila-

teral och bilateral anknytning. Många av dessa nya frågor måste hanteras med kort varsel och det finns idag en helt otillräcklig beredskap för hantering av dem. Detta minskar flexibiliteten och slagkraften i det svenska biståndet.

Rekommendation: Biståndsmyndigheten måste förstärka sina resurser för att med ökad flexibilitet, både som sakkunniginstans och genomförandeorgan, kunna hantera miljörelaterade, tvärspektoriella frågor.

En gemensam uppgift

FNs kommission för hållbar utveckling (CSD) är det politiska organ i FN-systemet som ansvarar för granskningen av uppföljning och genomförande av Rio-besluten, både på nationellt plan och i det internationella systemet. Genom årliga tematiska granskningar av delar av Agenda 21 skall grunden läggas för den extra session med FNs generalförsamling, som 1997 skall granska och utvärdera genomförandet av Rio-besluten. CSD är därmed den centrala punkten i FN-systemet för diskussion och utveckling av begreppet hållbar utveckling. Miljö- och naturresursdepartementet har huvudansvaret för CSD.

Överväganden om organisationen för arbetet med att utveckla en internationell politik för hållbar utveckling bör ta sin utgångspunkt i det faktum att ansvaret idag är delat för allmän utrikes-, miljö- respektive biståndspolitik. Det måste därför anses vara en gemensam uppgift för i första hand departementsledningarna på miljödepartementet och UDs politiska avdelning och iu-avdelning att ansvara för denna policyutveckling.

Beredningen av dessa frågor på tjänstemannaplanet måste också vara en gemensam uppgift för de förstärkta resurser vi ovan föreslagit. Arbetsgruppen föreslår att en gemensam funktion inrättas i regeringskansliet för det fortsatta arbetet med att utveckla integrationen, samsynen och samspelet i miljö- och utvecklingsfrågor med sikte på en samlad politik för hållbar utveckling. Denna funktion kan ta sig olika former, t ex en permanent arbetsgrupp, stående beredning på hög nivå eller delegation med särskilt avdelade resurser. Huvuduppgiften för denna gemensamma funktion skall vara att steg för steg utveckla och förbättra integration, samsyn och samspel i det svenska agerandet i olika fora i fråga om hållbar utveckling. Naturliga uppgifter är vidare att medverka i den årliga miljöredovisningen till riksdagen i de delar som avser internationell miljö- och utvecklingspolitik, samt att svara för den övergripande samordningen av Sveriges årliga redovisning till CSD.

En ytterligare given uppgift för den gemensamma funktionen bör vara att förbereda Sveriges medverkan och deltagande i den av FN beslutade extra generalförsamling 1997 som har till uppgift att granska alla länders genomförande av Riobesluten och på grundval av denna granskning staka ut färdriktningen för det fortsatta globala samarbetet för hållbar utveckling. Med hänsyn till den tydliga kopplingen till nationella åtgärder i denna granskning, ter det sig naturligt att miljö- och naturresursdepartementet intar en ledande roll i det svenska förberedelsearbetet inför 1997.

Denna gemensamma funktion kan även utgöra basen för den bredare politiska förankring av UNCED-uppföljningen i Sverige och i det internationella samarbetet, som tidigare har diskuterats i riksdag och regering.

Den organisatoriska hemvisten för den här angivna funktionen är problematisk, framför allt beroende på att begreppet hållbar utveckling är allomfattande och sektorövergripande. Dess placering avgörs främst av var tyngdpunkten i synen på internationellt samarbete för hållbar utveckling förläggs.

Enligt vad vi tidigare redovisat finns ett tydligt samband mellan de globala miljöhoten och den allmänna utrikes- och säkerhetspolitiken, i vilken biståndet som operativt instrument bör bli alltmer framträdande. Dessa omständigheter skulle tala för en närmare anknytning till utrikes- och bistandsfrågorna, liksom är fallet i bl a Danmark och Norge. Å andra sidan kan det med fog hävdas att Sveriges ställningstaganden i det internationella politiska arbetet för hållbar utveckling, måste vara ett utflöde och förlängning av svensk politik i denna fråga, i vilken en samlad miljöpolitik står i förgrunden. Detta senare synsätt skulle innebära att frågorna i huvudsak faller inom miljö- och naturresursdepartementets ansvarsområde.

Oavsett var tyngdpunkten förläggs och därmed organisatorisk hemvist, krävs självfallet ett mycket nära samspel och samverkan mellan dessa olika aspekter på en global politik för hållbar utveckling.

Avvägningen mellan de olika synsätten måste ske på det politiska planet, med de nya förutsättningar som följer av aktuell uppgifts- och ansvarsfördelning mellan de närmast berörda departementen.

Rekommendation: En permanent och fokuserad beredningsordning med förankring på hög politisk nivå bör tillskapas med särskilda resurser i regeringskansliet för att ge slagkraft åt en samlad svensk politik för hållbar utveckling i det internationella samarbetet.

Den integration och samsyn på policynivå som här har diskuterats måste också få sin motsvarighet på myndighetsplanet, både på bistands- och miljösidan. Den gemensamma funktion som skisserats ovan, bör även ha till uppgift att regelbundet ha överläggningar med representanter för myndigheterna om politikens genomslag i operativ verksamhet och därvid dra nytta av den erfarenhetsbas som samlats över tiden i myndighetssfären. Sådana regelbundna, ibland tematiskt orienterade överläggningar, skall säkerställa erforderligt utbyte av erfarenheter och kunnande mellan policyutveckling och verkställighet. Därtill kan en fruktbar dialog utvecklas mellan bistandsorganen och miljömyndigheterna som kan bli av stor betydelse i utvecklingen av den samlade svenska resursbasen.

Anslagsfrågor

Vi har ovan, i kap 3, angett vad Agenda 21 säger om medelsbehovet allmänt och om bistandsbehovet specifikt. Arbetsgruppen har inte funnit det meningsfullt att utöver detta diskutera den totala svenska bistandsvolymen. Vårt uppdrag är i stället att lämna förslag till hur det svenska biståndet i sin helhet kan främja en hållbar utveckling.

Sedan några år finns emellertid i bistandsbudgeten särskilda poster för dels multilaterala miljöinsatser, dels särskilda miljöinsatser i det bilaterala bistandsarbetet. Dessa anslag har utnyttjats för att i första hand stärka sambandet mellan miljö och

utveckling i de internationella organisationerna och i det bilaterala samarbetet och för att stödja särskilda miljöinsatser av långsiktig och strategisk betydelse.

För budgetåret 1994/95 uppgår anslagsnivåerna till 150 milj kr, respektive 230 milj kr. Det multilaterala anslaget utnyttjas främst för Sveriges bidrag till GEF och till den multilaterala fonden under Montrealprotokollet. Det bilaterala anslaget används huvudsakligen till insatser som syftar till kapacitetsutveckling i mottagarländerna, uthålligt nyttjande av naturresurser och integrering av miljöaspekter i olika program och projekt, bl a inom den s k moderna sektorn.

Vi vill understryka att taket har nåtts – och mer än så – när det gäller de särskilda miljöanslagen, både det bilaterala och det multilaterala. För båda anslagen gäller att viktiga förslag till insatser inte kunnat finansieras under innevarande budgetår. Dessa båda anslag har ett ytterst viktigt, strategiskt berättigande så länge kopplingarna mellan miljö och utveckling inte är en självklarhet och så länge metodutveckling behövs. Skall vi vara aktiva på det sätt och inom de områden vi anger i denna rapport måste beloppen öka. Samtidigt får de inte bli så stora att integreringstanken motverkas – hela det svenska biståndet skall, som nämnts, direkt eller indirekt bidra till att Agenda 21 omsätts i praktiken.

Arbetsgruppen föreslår att anslagsnivåerna för särskilda miljöinsatser inom biståndet höjs.

Rekommendation: Öka det bilaterala särskilda miljöanslaget med 15-20 procent.

Med nuvarande ordning kommer huvuddelen av anslaget för särskilda multilaterala miljöinsatser att användas för bidrag till GEF, vilket innebär en mycket begränsad flexibilitet när det gäller andra angelägna multilaterala ändamål. Som vi redovisat i kap 5 bör det svenska bidraget till GEF delas mellan biståndsanslagen och det miljöpolitiska området. Om det inte låter sig göras bör det multilaterala miljöanslaget ökas med 20-25 procent av nuvarande belopp.

Rekommendation: Det svenska bidraget till GEF bör delas mellan biståndsanslagen och det miljöpolitiska området, alternativt bör det multilaterala särskilda miljöanslaget öka med 20-25 procent av nuvarande belopp.

I samband med UNCED-konferensen inrättas ett särskilt anslag om 60 milj kr utanför biståndsbudgeten för stöd till u-ländernas uppföljning av UNCED-besluten. Arbetsgruppen anser det synnerligen angeläget att sådana särskilda och obundna finansiella resurser finns tillgängliga för de speciella insatser i det globala samarbetet som kan komma att behövas som katalysatorer i den fortsatta normbildningen och metodutvecklingen i Sverige och i det internationella systemet, inte minst inför 1997. Anslaget bör som tidigare ligga utanför biståndsbudgeten. Anslagsanvändningen bör dock beredas gemensamt med de centrala aktörerna ifråga om hållbar utveckling.

Rekommendation: 60 miljoner kronor bör disponeras utanför biståndsbudgeten för katalytiska insatser i normbildning, metodutveckling och för stöd till u-ländernas medverkan i detta samarbete.

Bistandsaktörena

UDs roll och ansvar – allmänt

Multisamarbetet har behandlats särskilt i kap 5.

UDs IU-avdelning har det politiska ansvaret och utformar de politiska riktlinjerna när det gäller det svenska biståndet för en hållbar utveckling.

UD/IU har också det övergripande ansvaret för multilaterala biståndet. Vi anser att det tänkande som Agenda 21 representerar behöver få en klarare förankring inom UD och styra perspektiv och verksamhet mer än hittills. UD/IU bör svara för en mera medveten policyutformning och samordning av biståndet med utgångspunkt i Agenda 21 i enlighet med det synsätt och de strategiska element vi tidigare redovisat. Inom ramen för detta bör UD/IU formulera krav på biståndsmyndigheten när det gäller att omsätta Agenda 21 i praktiken och bedöma resultatredovisningar med denna utgångspunkt. UD/IU behöver skapa förutsättningar för att fördjupa sin policyanalys och för att förankra policyn på högsta nivå.

All verksamhet inom UD/IU måste genomsyras av tankegångarna i Agenda 21. För att påskynda processen mot integrering av miljöaspekterna i allt utvecklingsarbete, måste ett särskilt ansvar markeras i organisationen, t ex genom tillsättande av en biträdande statssekreterare. Dessutom behöver handläggarkapaciteten förstärkas inom UD/IU för att hantera de många miljörelaterade, principiella frågor med biståndsanknytning, som aktualiseras i ökande takt. Vissa nya områden, som hittills hanterats inom ramen för utrikespolitiken, men inte i form av biståndsinsatser, t ex bistånd för u-ländernas hantering av miljökrav i samband med internationell handel, dyker upp som ett resultat av Agenda 21. En ökad kapacitet för att hantera dessa områden behövs således.

Rekommendation: För att påskynda processen mot integrering av miljöaspekterna i allt utvecklingsarbete, måste ett särskilt ansvar på chefsnivå markeras inom UD/IU, t ex genom tillsättande av en biträdande statssekreterare.

Rollfördelningen mellan UD/IU och myndighetsplanet behöver tydliggöras. Idag faller en del verksamhet mellan stolarna. Annat hittar inte lätt sin hemvist – oklarheter har förekommit beträffande vad UD/IU bör hantera och vad myndigheterna bör hantera. Detta gäller t ex en del multi- och multi/biinsatser och ansökningar om finansiellt stöd från internationella organisationer. En analys av detta problemområde bör göras utöver vad vi har möjlighet att diskutera i denna rapport.

En närmare samverkan med utgångspunkt i Agenda 21 mellan biståndets olika verksamhetsgrenar är önskvärd. Detta kan ske i samband med de årliga verksamhets-

och budgetdiskussionerna, inom ramen för processen med landstrategierna, som ett led i utvecklingen av ROPPS-processen (ROPPS = Resultatorienterad projektplanering och styrning), i form av gemensamt idé- och metodutvecklingsarbete och inom ramen för program- och projektstöd.

Agenda 21 i centrum

Vi har i kap 3 allmänt diskuterat strategiska element för ett hållbart utvecklingsbistånd.

Svenskt bistånd bör regelbundet bli föremål för strategiska överväganden i förhållande till Agenda 21. Detta bör lämpligen ske i samband med det årliga budgetarbetet. Vi föreslår att en analys enligt Agenda 21 får en central placering i biståndsmyndighetens anslagsframställning och resultatredovisning, liksom i regeringens budgetproposition till riksdagen.

Rekommendation: Agenda 21 bör sättas i centrum för biståndets planering och resultatredovisning inom ramen för de årliga verksamhetsbesluten hos biståndsmyndigheter, i regeringen och i riksdagen.

Myndighetsnivån – allmänt

På myndighetsnivån bör en genomgång ske av hur styrmedel kan utnyttjas, vilken kapacitet som behöver utvecklas, vilka personella resurser som behövs, hur verksamheten bör organiseras och vilka ytterligare metoder, riktlinjer och policies som måste utvecklas.

Av biståndsmyndigheterna har SIDA hittills arbetat mest systematiskt med dessa frågor inom sitt verksamhetsområde. SIDA har tillskapat en stabsenhet med en senior miljörådgivartjänst, har fastlagt ett uttalat miljöansvar i verksledningen och har fastställt att alla i organisationen har att ta ansvar för miljöaspekter inom det område man arbetar med. På en övergripande nivå har analyser gjorts av sambanden mellan miljö och fattigdom, en policy för användning av det särskilda miljöanslaget har utarbetats, redskap har tagits fram i form av riktlinjer för landvisa miljöprofiler, för miljökonsekvensbedömningar och för utvärderingar och en omfattande personalutbildningsinsats har genomförts. Tanken på en integrering av miljöaspekter i hela verksamheten har vunnit förståelse. SIDA har också etablerat strategiska mål för användningen av det särskilda miljöanslaget, nämligen kapacitetsutveckling, hållbar naturresursanvändning och integrering av miljöaspekter i andra program än de direkt miljöinriktade.

Flera av de sektorer SIDA arbetar med behöver ses över med tanke på hållbarhetskriteriet. Vi anger några viktiga exempel nedan.

BITS, SAREC och SwedeCorp har samtliga, men i olika stor utsträckning, ägnat uppmärksamhet åt vissa av de ovanstående aspekterna på resp. myndighets verksamhet. BITS verksamhet omfattar i huvudsak tekniskt bistånd, utbildningsverksamhet och kreditgivning. Det finns miljöaspekter på biståndsverksamheten inom alla dessa områden. BITS har ingen miljörådgivartjänst och inget uttalat miljöansvar fastställt i verksledningen eller fördelat i organisationen.

SARECs verksamhet riskerar inte att orsaka direkta miljöproblem. Däremot kan inriktningen på SAREC-biståndet spela en viktig roll när det gäller bidrag till en uthållig utveckling. Vi diskuterar detta under rubriken forskningsbistånd i kap.4.

SwedeCorps ansvarsområde är näringslivsutveckling, i form av kompetensutveckling, affärsutveckling och kapitalförsörjning med ett företagsnära perspektiv, som styr formerna för samarbetet. Miljöhänsyn är en integrerad del av SwedeCorps samtliga verksamheter och följer två huvudlinjer; att förbättra förreningssituationen för pågående industriell verksamhet och att främja en kretslopps anpassad näringslivsutveckling. SwedeCorp har tillsatt en miljørådgivartjänst och arbetat med miljöinsatser av olika slag.

Rekommendation: Den tilltänkta nya biståndsmyndigheten måste få en central enhet med senior personal, ansvariga för miljöaspekter. Enheten måste dimensioneras med tanke på den mångfasetterade verksamheten inom myndigheten och med tanke på de många miljörelaterade frågor som måste hanteras i samverkan med omvärlden.

Förstärkt analys

De mycket snabba förändringar som äger rum i världen när det gäller miljö och utveckling gör att en ökad flexibilitet behövs i biståndet, inte minst när det gäller policydiskussioner.

Olika delar av det svenska biståndet måste successivt analyseras med avseende på miljökonsekvenser och graden av inriktning på hållbar utveckling. Det kan gälla så vitt skilda insatser som betalningsbalansstöd/importstöd, jordbruksinsatser och biståndskrediter till stora infrastrukturprojekt, typ vattenkraftutbyggnad.

Delar av analyskapaciteten måste ligga utanför biståndsmyndigheten. En möjlighet som bör prövas är att mera systematiskt utnyttja SEI i det analytiska arbetet.

Rekommendation: UD och biståndsmyndigheten bör anslå tillräckligt med kapacitet för att möjliggöra mer av idé- och policyutveckling och systematiskt samarbete, både på hemmaplan och internationellt. Medel måste avsättas för analys och metodutveckling och för miljö- och biståndspolitiskt intressanta, oförutsedda insatser. SEI bör utnyttjas mera systematiskt i det analytiska arbetet.

Miljökonsekvensbedömning

Agenda 21 och det femte biståndsmålet ställer ett oavvisligt krav på att miljöaspekterna på biståndet skall analyseras. Miljökonsekvensbedömningar (MKB), som både analyserar förutsättningar från miljö- och naturresurssynpunkt av en insats och eventuella konsekvenser av ett program eller en insats måste därför vara obligatoriska.

Kravet på miljökonsekvensbedömning gäller även om Sverige är samfinansierare med andra givare, som har tagit på sig ett huvudansvar för insatsen. Formerna för MKB kan då te sig något annorlunda, t.ex. en andrahandsbedömning av en redan gjord MKB.

SIDA har utvecklat riktlinjer för MKB, men inte övriga biståndsmyndigheter. SIDA har också i sina riktlinjer för stöd till enskilda organisationer ställt krav på miljöbedömning.

Rekommendation: Riktlinjer för obligatoriska miljökonsekvensbedömningar inom biståndet skall finnas. Samtliga delar av biståndsorganisationen måste utveckla metoder för att bedöma miljöaspekterna på biståndet. SIDA:s riktlinjer bör ses över i ljuset av de erfarenheter som gjorts och kompletteras med tanke på de verksamhetsgrenar som blir aktuella inom ramen för arbetet i en ny biståndsmyndighet.

Miljöekonomi är ett oundgängligt redskap för analys, målformulering och utvärdering av biståndet och dess hållbarhet. Ännu så länge förekommer en internalisering av miljökostnaderna i samband med biståndsinsatser mycket sällan. Det kan noteras att Världsbanken sedan en tid tillbaka arbetar med skuggpriser, t ex när det gäller CO₂-utsläpp. Motsvarande metoder bör utvecklas i det svenska biståndet.

Rekommendation: En internalisering av miljökostnader måste göras inom ramen för miljökonsekvensbedömningar och metoder för detta utvecklas.

En harmonisering av biståndsgivarnas riktlinjer för MKB har diskuterats inom DAC. Detta bör beaktas i det svenska arbetet, liksom att ett ökande antal av mottagarländerna utvecklar egna regler för MKB. Det senare kommer att innebära en rollförskjutning, men fritar inte det svenska biståndet från ansvaret att göra självständiga bedömningar av biståndets förenlighet med målet om hållbar utveckling.

Utvärdering

Det femte biståndsmålet och svenska åtaganden i samband med UNCED ställer krav på att biståndsorganen utvärderar miljöaspekterna på biståndsinsatserna.

Det femte biståndsmålet och Agenda 21 är allmänna utgångspunkter för utvärderingar av miljöaspekterna på biståndsinsatser. Successivt bör en mera systematisk miljökonsekvensbedömning av planerade insatser innebära att utgångspunkterna för en utvärdering också av miljöpåverkan, såväl positiv som negativ, finns tydligare beskrivna i insatsdokument.

Kraven på sådan utvärdering kommer att öka. I takt med en allt större miljömedvetenhet hos allmänhet, politiskt ansvariga, biståndsmyndigheternas personal, konsulter och enskilda organisationer, ökar efterfrågan på råd om hur miljöaspekterna bör hanteras konkret. Rapportering förväntas av bl a DAC och CSD.

Metodutveckling på detta komplicerade område är nödvändig. Indikatorer bör identifieras, behovet av s.k. baseline studies analyseras, etc. Fler utvärderingar bör snarast innehålla miljöaspekter för att exempel skall kunna etableras. En metodutveckling behövs för att miljöaspekter skall integreras i utvärderingsverksamheten inom biståndet. Till det som bör beaktas i sammanhanget är kraven på resultatredovisning,

utvecklingen av sk ROPPS, användning av miljöekonomisk analys och erfarenheter av base-line studies på andra områden.

Metodutvecklingen bör leda till förslag om hur riktlinjer för utvärderingar i det svenska biståndet behöver utvecklas eller kompletteras med tanke på miljöaspekter. SIDA har i sin utvärderingshandbok inkluderat en särskild bilaga med allmänna anvisningar om utvärdering från miljösynpunkt.

Rekommendation: Metoder måste utvecklas för att utvärderingsverksamheten inom biståndet skall fördjupas med tanke på miljöaspekter och hållbar utveckling.

Redovisning till riksdagen

I dag saknas former för en samlad redovisning till riksdagen av hela biståndet utifrån Agenda 21. I Australien producerar Australian International Development Assistance Bureau (AIDAB) varje år, sedan tre år tillbaka, en "Environment Audit". Den utarbetas av en oberoende utvärderingsgrupp och AIDAB tillfogar sedan sina kommentarer till de rekommendationer som gruppen ger.

Värdet av detta är att analys och intresse regelbundet fokuseras på miljöaspekterna på biståndet.

Rekommendation: UD/IU bör överväga hur UNCED-perspektivet regelbundet bör belysas i samband med rapportering och förslag till riksdagen.

Landanalys och landstrategier

En mycket noggrannare, mer genomtänkt och systematisk analys av det svenska biståndet till varje mottagarland från Agenda 21-synpunkt bör göras. En rekommendation om detta återfinns i kap 4.

Om systemet med landstrategier skall fortsätta bör det användas mer aktivt för en inriktning av biståndet på en hållbar utveckling och för en samordning av insatser med tanke på miljöaspekterna på biståndet till resp. land. SIDAS riktlinjer för miljöprofiler för mottagarländerna kan användas som utgångspunkt för en översyn av hur miljöaspekterna skall belysas inom ramen för landanalys- och landstrategiarbetet.

Rekommendation: Miljöprofilernas roll i landanalys- och landstrategiarbetet bör utvecklas vidare och systemet för framtagande av miljöprofiler ses över.

Sektorsvisa riktlinjer

Inom SIDAS verksamhet har sektorsvisa policies eller riktlinjer utarbetats för miljöekonomi, marina miljöfrågor, biologisk mångfald, miljöundervisning och stöd till miljöorganisationer i mottagarländerna. Ett fördjupat synsätt på bl a markvård och vattenresurser har redovisats. Särskilda studier har genomförts eller pågår på ytterligare områden, såsom uthålligt jordbruk, förvaltningsbiståndets miljöaspekter, urbana

miljöfrågor, miljöaspekter på upphandling och betalningsbalansstöd, energiområdet och sambanden mellan befolkningsfrågor, miljö och naturresurser. Diskussioner pågår vidare om miljöinsatser inom hälsosektorn och om riktlinjer för stöd till internationella nätverksorganisationer.

Ett arbete med att inkorporera miljöaspekter i den s k ROPPS-processen har påbörjats. Att detta sker är en av de viktigaste förutsättningarna för att begreppet hållbar utveckling skall omsättas i praktiken.

När det gäller katastrofbiståndet bör mer uppmärksamhet ägnas katastrofförebyggande verksamhet. Miljöflyktningproblematiken bör följas och motverkas. En miljöpolicy eller miljöriktlinjer bör utvecklas.

Beträffande enskilda organisationer – se nedan.

Rekommendation: Ytterligare delar av SIDAS nuvarande verksamhet behöver analyseras och vidareutvecklas med tanke på Agenda 21. I det korta perspektivet är det särskilt angeläget att riktlinjer etableras för biståndet inom energi- och vägsektorerna, för bistånd till hållbart jordbruk, för bistånd till hållbart skogsbruk, för import/betalningsbalansstödet samt för katastrofbiståndet.

Det tekniska biståndet genom BITS är styrt dels av den svenska resursbasen och dels av mottagarländernas efterfrågan. Lokala insatser erfordras regelmässigt. Valet av insatser bör konsekvent prövas också i ljuset av miljökonsekvenser och i perspektivet att främja en hållbar utveckling. En övergripande politik i dessa avseenden bör utvecklas för denna typ av insatser.

En relativt stor del av BITS utbildningsverksamhet ägnas miljörelaterade ämnen. Ca 30 procent kan anses hänföras till denna kategori. En genomgång av utbildningsprogrammet bör ske med tanke på vad Sverige vill prioritera i ett bistånd med inriktning på uthållig utveckling. En sådan genomgång bör ha två syften, dels för att se om några ytterligare kurser skulle tillskapas, möjligen på bekostnad av andra, dels med tanke på eventuell önskvärdhet av att addera miljökomponenter till kurser med annan primär inriktning än miljö.

Det tekniska biståndet, liksom utbildningsverksamheten genomförs med hjälp av svenska konsulter och företag, vilket innebär att det lär finnas ett behov av fortbildning i denna krets.

När det gäller kreditgivning genom BITS, är BITS ofta en av flera kreditgivare och inte sällan en av de mindre. I regel har BITS utgått från en MKB som gjorts av andra. Vi menar att en självständig miljöprövning bör ske även i sådana fall. Under rubriken Miljökonsekvensbedömningar ovan har vi angett att riktlinjer bör finnas för hantering av miljöaspekter, krav på medfinansiärer och en procedur för granskning av det som andra har primäransvaret för.

Rekommendation: Riktlinjer för miljö och hållbar utveckling med avseende bl a på tekniskt samarbete, kreditgivning och kursutbud bör utformas.

Enskilda organisationer

En avsevärd del av det svenska biståndet kanaliseras via svenska enskilda organisationer. Det övervägande flertalet av dessa har inte traditionellt arbetat utifrån de helhetsperspektiv som anges i Agenda 21. Flera av dem har emellertid verkat inom områden med anknytning till Agenda 21, t ex vattenförsörjning. Många har verksamhet som inte riskerar att medföra någon negativ miljöpåverkan.

SIDA har i sina nya riktlinjer för EO-bistånd ett generellt krav på att organisationerna skall genomföra miljöanalys och miljökonsekvensbedömning inför beslut om insatser. Hur detta hanterats ingår i en pågående utvärdering av stödet till enskilda organisationer.

Organisationerna bör själva, var och en, analysera sin verksamhet i förhållande till Agenda 21 och bedöma om något bör utgå eller modifieras och om något skulle kunna adderas i UNCEDs anda. I relevanta fall bör miljöinriktade policies tillskapas. Varje organisation bör också tillskapa riktlinjer för miljökonsekvensbedömning.

Organisationernas personal bör få möjlighet till internutbildning i miljöaspekter på utvecklingen. I SIDAs avtal med Naturskyddsföreningen ingår ett åtagande från föreningen att bistå övriga svenska organisationer med sådan utbildning, något som bör uppmärksammas och utnyttjas.

Rekommendation: Bistandsmyndigheten bör efter samråd med de enskilda svenska organisationer, som arbetar med bistånd, överväga behovet av stöd i arbetet med Agenda 21.

Flera av de enskilda organisationerna ägnar en stor del av sin verksamhet åt katastrofbistånd. Synpunkterna ovan beträffande katastrofbistånd gäller i princip även dem.

Beträffande ett centrum för uthållig utveckling – se kap 7.

Givarsamordning

Framför allt genom arbetet i DACs miljöarbetsgrupp (DAC/ENV) pågår en samordning av biståndsgivarnas syn på miljöaspekterna på utvecklingsbiståndet. Principer och metoder diskuteras vid reguljära möten, vid seminarier och i särskilda arbetsgrupper. Riktlinjer har hittills producerats på ett tiotal områden. Arbetsgruppen, som f n har en svensk ordförande, har ett mandat som sträcker sig till 1998. Samtliga givare, inklusive EU-kommissionen, ingår i arbetsgruppen och flera av de viktiga multilaterala aktörerna, bl a Världsbanken, IMF, UNDP och UNEP, deltar som observatörer.

Vi anser att det är av stor betydelse att Sverige deltar aktivt i DAC/ENVs arbete, inte minst med tanke på den snabba idé- och metodutvecklingen när det gäller hållbar utveckling. Givarsamordningen är viktig både från mottagarländernas synpunkt och med tanke på kostnadseffektiviteten i biståndet. I DAC finns alla givare samlade och diskussioner inom EU-kretsen vid ett eventuellt EU-medlemskap kan aldrig ersätta DAC-överläggningarna.

Rekommendation: UD/TU bör aktivt medverka i DAC/ENV i samverkan med biståndsmyndigheten.

EU och ett bistånd för en hållbar utveckling

Vid ett eventuellt svenskt medlemskap i EU kommer en avsevärd del av den svenska biståndsbudgeten att gå till EUs biståndsarbete. En sammanfattning av EUs hantering av miljöaspekterna i biståndet återfinns i en särskild redovisning i bilaga 1:1.

Följande slutsatser kan dras om Sverige skulle gå med i EU:

1. Den allmänna synen på miljöaspekter på biståndet skiljer sig inte nämnvärt mellan EU och Sverige och prioriteringarna när det gäller det miljöinriktade biståndet är likartade, även om de inte helt sammanfaller.
2. Metodiken för miljökonsekvensbedömningar är likartad. EU ligger snarare före Sverige när det gäller systematisk tillämpning av dessa.
3. Sverige skulle kunna fortsätta att utveckla policies och program för sin bilaterala biståndsverksamhet och genomföra insatserna relativt oberoende av EU.
4. Givarsamordningen med övriga givare inom EU när det gäller det bilaterala biståndet underlättas eventuellt något genom de tätare kontakterna med de andra givarländerna. Det är inte självklart att en ökad samordning med EU självt kommer till stånd.
5. Vid medlemskap kommer en avsevärd del, mellan 10 och 20 procent har nämnts, av det svenska biståndet att undandras vårt direkta inflytande, dvs kanske ett par miljarder kronor. Samtidigt kan vi i någon mån indirekt påverka användningen av hela EU-biståndet, dvs ett betydligt större biståndsbelopp än för närvarande. Detta förutsätter dock avsevärda administrativa resurser.
6. Vid ett eventuellt svenskt medlemskap i EU kommer det troligen att bli svårare att driva en egen svensk linje i biståndspolitiska frågor som skiljer sig från EUs officiella hållning, framför allt när det gäller det multilaterala biståndet.
7. Sveriges goda rykte, inte minst bland u-länderna, som biståndsgivare skulle förmodligen komma att minska. Av många upplevs vi idag som mindre själviska än de flesta andra givare och denna särställning kan upplevas som mindre tydlig om vi är medlemmar i EU.
8. För att Sverige skall kunna driva en svensk linje i biståndsdiskussioner, både policydiskussioner rörande det bilaterala biståndsarbetet och i samband med multilaterala förhandlingar, måste vi ha en betydligt större kapacitet på hemma-

plan, i Bryssel och i internationella fora än vi f.n. har. Annars riskerar kvaliteten i biståndet att bli lidande, liksom Sveriges goda rykte.

Med utgångspunkt i vårt femte biståndsmål är det av stor vikt att Sverige aktivt arbetar för att öka miljömedvetenheten och miljöaspekternas hantering i EU-biståndet. På policynivå torde goda förutsättningar finnas att ha inflytande på och påverka riktlinjer m m för EU-biståndet i syfte att säkerställa stöd till hållbar utveckling. Detta förutsätter dock att resurser avsätts för policydiskussion och dialog. Det ställer sig med all sannolikhet svårare att få inflytande över beslut på projektnivå.

Samtal med enskilda handläggare vid bl a DANIDA ger vid handen att det i praktiken är svårt att påverka det bilaterala EU-biståndet. Stora resurser krävs för en dialog med EU om projektförslag. Vid omröstning måste man få stöd från flera av de andra givarna och en samverkan med övriga givare med liknande inställning tar mycken administrativ kraft. I fält lämnar samråds- och samordningsförfaranden mycket övrigt att önska.

Att döma av dessa danska och andra erfarenheter är risken påtaglig att användningen av en stor del av de svenska biståndsmedel som skulle slussas genom EU, kommer att vara svår att påverka på projektnivå. Vi tror att behovet av extra resurser, för att hantera påverkan på och samordning med EUs bistånd, hittills allvarligt underskattats.

Rekommendation: Om Sverige går med i EU måste avsevärda resurser avdelas för att vi aktivt skall kunna delta i utformningen av biståndspolitik och biståndsinsatser inom EU.

7. DEN SVENSKA RESURSBASEN

I vilket vi sammanfattar styrka och svaghet hos den svenska resursbasen och föreslår förstärkningar.

Hur ser den svenska resursbasen ut?

Vi har låtit göra en sammanfattande kartläggning av den svenska resursbasen för bistånd i enlighet med Agenda 21. Studien *"Om den svenska resursbasen på området bistånd för en uthållig utveckling"* av Ralph Monö ingår i Volym 2.

Kartläggningen och analysen har inte kunnat göras heltäckande av två skäl. Det första har varit den begränsade tid som stått till förfogande. Det andra är mera fundamentalt: Med den definition på uthållig utveckling som vi utgått från, berörs alla tänkbara samhällssektorer och antalet aktörer låter sig därmed inte lätt avgränsas.

Trots detta förbehåll kan vi dra några slutsatser av studien:

- Resursbasen är svår att överblicka. Vissa inventeringar har gjorts, men det finns inga samlande, lättillgängliga register;
- Inom resursbasen finns en del välutvecklade nätverk, men det finns inget centralt forum för erfarenhetsutbyte och idédiskussion när det gäller uthållig utveckling;
- De akademiska institutionerna dominerar resursbasen, särskilt inom vissa ämnesområden, med risk för en slagsida mot forskningsinriktning och alltför liten verklighetsanknytning ur fattiga människors perspektiv;
- Inom flera områden återfinns kunskandet hos relativt få individer och satsningar i en större omfattning inom dessa områden kan av det skälet vara vanskliga att genomföra;
- Kunskaper om miljöfrågor av typisk i-landskaraktär, där Sverige har en komparativ fördel, t ex urban miljö, industriell utveckling och kemikaliekontroll, har inte varit lika efterfrågade som kunskande inom traditionella biståndsområden, såsom tropiskt jordbruk och vattenförsörjning;
- Det finns en potentiell resursbas, som hittills inte utnyttjats särskilt mycket, bl a inom den offentliga förvaltningen;
- Ett u-lands- och biståndskunskande saknas ofta hos den potentiella resursbasen;

- Inriktningen på traditionella sektorer har hämmat uppkomsten av de tvärsektoriella problemlösningar och institutioner, som ofta krävs för en uthållig utveckling.

Studien innehåller bakgrundsresonemang på dessa punkter och exempel på myndigheter, institutioner, organisationer och företag som ingår i resursbasen.

Att stärka den svenska resursbasen

Avgörande för hur den svenska resursbasen kommer att utvecklas är hur det svenska biståndet utformas. En tydlig biståndspolitik, uttalat inriktad på en uthållig utveckling, gör att kommersiella företag och akademiska institutioner vågar satsa långsiktigt och efterfrågan på ett väl definierat kunnande med tanke på uthållig utveckling kommer att vara styrande. Återväxten avgörs av om ungdomar uppfattar att arbetsmöjligheter kommer att finnas i framtiden.

Det sagda gäller både vilken inriktning och vilka ämnesområden som kommer att prioriteras och de metoder och biståndsformer som kommer att användas.

Studien innehåller värdefulla synpunkter beträffande en förbättring av den svenska resursbasen. Vi hänvisar till dessa och vill för vår del betona följande.

Rekommendation: Biståndsmyndigheten bör aktivt diskutera hur resursbasen kan stärkas med tanke på hållbar utveckling och kritiska insatsområden.

Vissa underförsörjda områden behöver särskilt beaktas. I studien finns en del tankegångar rörande detta, vilka vi hänvisar till.

Viktiga delar av den potentiella resursbasen bör dras in i diskussionen om en mera omfattande framtida medverkan i biståndet.

Rekommendation: Kommunförbundet bör uppmuntras att överväga hur kommuner och kommunala tjänstemän kan beredas möjlighet att mera systematiskt delta i biståndsinsatser på miljöområdet.

Möjligheter till fortbildning bör uppmuntras eller ordnas för resursbasen. Fortbildningen bör omfatta dels en breddning av det sakmässiga kunnandet med en inriktning på uthållig utveckling för sådana som redan har u-landserfarenhet, dels u-lands- och biståndskunskap för fackkunniga.

Rekommendation: Biståndsmyndigheten bör fördjupa sina ansträngningar att arrangera kurser för aktörskretsen.

De enskilda organisationerna har generellt en stor betydelse i biståndet och kan spela en särskild roll genom sin flexibilitet när det gäller att introducera och förstärka tankegångar och agerande i riktning mot uthållig utveckling. Vi har uppfattningen att de enskilda organisationerna i princip är mycket intresserade av att medverka till en sådan förändring men att de är relativt låsta i traditionella roller och prioriteringar. De miljöorganisationer som intresserar sig för biståndsarbete, framför allt Naturskyddsföreningen och Framtidsjorden, bör kunna bistå övriga organisationer med discussionsunderlag och kunskande.

Rekommendation: De enskilda organisationerna bör systematiskt granska sin biståndsverksamhet i ljuset av Agenda 21. Biståndsmyndigheten bör vara beredd att aktivt stödja de enskilda organisationerna i detta arbete.

SIDA har ett program för s k Minor Field Studies (MFS). SIDA ställer medel till ett stort antal institutioners, framför allt vid universiteten, förfogande. MFS-programmet gör det möjligt för studenter att resa till ett u-land och genomföra en utredning som redovisas i en uppsats. MFS-studenternas korttidsuppdrag innebär en mycket värdefull introduktion för yngre människor till situationen i u-länder. Vi har låtit genomföra en studie av MFS-programmet. Studien *"Rapport om hur SIDA:s prioriterade miljöområden tillgodoses i MFS-programmet"* av Karl Lundvall ingår i Volym 2. Avgränsningsproblemet är detsamma som i den ovan nämnda resursbasstudien.

Det visar sig att ett påfallande stort antal MFS-studier redan nu ägnas Agenda 21-relevanta frågeställningar. Detta torde bl a vara ett resultat av den yngre generationens intresse för frågeställningar som hänger ihop med uthållig utveckling, men också att institutionerna uppfattar dessa frågeställningar som viktiga. I studien konstateras att möjligheter för MFS-studier inom de områden som f n prioriteras i princip finns. Samtidigt redovisas att vissa områden, bl a institutionsutveckling, miljöundervisning, marin miljö och urban miljö, kan betraktas som underförsörjda med tanke på det intresse de rönt hittills.

Rekommendation: MFS-programmet bör ses över i ljuset av den gjorda utredningen.

I resursbasstudien föreslås att MFS-programmet skulle kunna fungera som modell för ett system med stipendier för att vidareutveckla resursbasen.

Rekommendation: Möjligheten att inrätta ett stipendieprogram bör övervägas, för att ge yrkesverksamma personer tillfälle att fördjupa kunskaper och utveckla idéer inom ämnesområden som är viktiga med tanke på uthållig utveckling.

SIDA svarar för administrationen av svensk sk secondment till bl a internationella organisationer, liksom för rekryteringen av experter till bl a FN-organen. Ett antal svenskar arbetar idag på tjänster som har direkt anknytning till Agenda 21. Dessa möjligheter att skaffa sig yrkeserfarenhet måste anses som ytterst viktig för Sveriges framtida möjligheter att spela en framträdande roll internationellt på detta område. Vi anser att det vore önskvärt att möjligheterna till tjänstgöring utomlands ökas.

Rekommendation: Biståndsmyndigheten bör utreda hur antalet "secondments" med anknytning till Agenda 21 kan ökas.

Rekommendation: Sverige bör aktivt intressera sig för att besätta internationella tjänster på hög nivå med anknytning till området hållbar utveckling.

Forskningssamhället kommer att spela en avgörande roll för de framtida biståndssatsningarna enligt Agenda 21, dels genom den direkta anknytningen till SAREC, dels genom de bidrag forskningen kan ge till tänkandet när det gäller samhällsutvecklingen på alla områden. Tvärvetenskaplig forskning kan komma att bli särskilt betydelsefull. Stiftelsen för Miljöstrategisk Forskning (MISTRA) med sin betoning på problemlösande och sin öppenhet mot u-landsrelevanta frågeställningar, kan komma att spela en viktig roll.

Vi konstaterar med uppskattning att flera initiativ har tagits inom det svenska biståndet under de senaste åren att stödja och samverka med institutioner med en mera tvärvetenskaplig inriktning, såsom EME och PADRIGU vid Göteborgs universitet, Beijerinstitutet vid Vetenskapsakademien, Stockholm Environment Institute (SEI) och CITEC vid KTH. Flera samarbetspartners skulle kunna bli aktuella, såsom SIPRI och Institutet för Freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet.

Rekommendation: Biståndsmyndigheten bör undersöka förutsättningarna för en fördjupad samverkan med MISTRA.

Vi känner en generell tveksamhet inför tanken att skapa nya institutioner, men man måste vara lyhörd för att utvecklingskartan förändras snabbare nu än någonsin och att behov av nya institutioner och konstellationer kan behövas för idé- och kunskapsutveckling. Värdet och behovet av oberoende analys och framtids tänkande kan inte nog betonas. Ett svenskt policyinriktat institut med ett brett synsätt och av tvärvetenskaplig karaktär, av den typ IIED representerar, saknas. Etablerandet av ett sådant skulle kunna diskuteras. Vi har tidigare rekommenderat att SEIs tvärvetenskapliga kunnande mer systematiskt utnyttjas i policyutvecklingen ifråga om hållbar utveckling och SEI kanske skulle ha den uppgiften.

Ett "biståndsuniversitet" skulle kunna skapas genom ett mera utvecklat nätverkssamarbete mellan olika forskningsinstitutioner, men skulle inte kunna ersätta ett praktiskt inriktat policyinstitut.

I resursbasstudien förs en tanke fram på bildande av ett "Centrum för uthållig utveckling", som skulle vara ett forum för idé- och informationsutbyte. Vi är inte säkra på att ett sådant skulle upplevas lika viktigt av hela resursbasen, men för delar av den, t ex organisationerna, kanske värdet skulle vara stort – också från biståndsadministrationens synpunkt.

Detta rör stora och komplicerade frågor, som inte bara gäller en framtida svensk resursbas, frågor som vi inte haft tid att penetrera.

Generellt skall sägas att tyngdpunkten när det gäller institutionell bas och expertkunnande för biståndsinsatser successivt måste förskjutas från nord till syd. Den svenska resursbasen bör alltmer hantera policyfrågor, snarare än detaljtekniska frågor.

Rekommendation: UD och biståndsmyndigheten bör diskutera behovet på sikt av nya institutioner eller konstellationer för att bidra till analys och genomförande av svenskt bistånd för uthållig utveckling.

Resursbasens tillgänglighet

Den svenska resursbasen bör kartläggas ytterligare och registreras med sökmöjligheter med sikte på en ökad tillgänglighet.

Rekommendation: Biståndsmyndigheten bör lägga upp och underhålla sökbara register över den svenska resursbasen som kan utnyttjas av samtliga.

Biståndsadministrationen

Behovet av en förstärkt kompetens och kapacitet inom biståndsmyndigheten har betonats i tidigare avsnitt, bl a kap 6. En internutbildning av berörda personer bör därför löpande finnas tillgänglig. Eftersom tanken på integrering av miljö och utveckling är avgörande för en hållbar utveckling bör en internutbildning i princip rikta sig till alla inom UD/IU och biståndsmyndigheten.

Rekommendation: UD och biståndsmyndigheten bör ordna systematiska utbildningsinsatser för alla som är verksamma inom biståndet, inklusive ansvariga på policynivå.

ANDRA GIVARLÄNDERS OCH EUS HANTERING AV MILJÖASPEKTER I BISTÅNDET

Vissa av givarländerna

Bland samtliga givarländer har miljöaspekterna på utvecklingsbiståndet alltmer kommit i förgrunden. Det framgår bl a genom det aktiva deltagandet i OECD/DACs miljökommitté (DAC/ENV). Biståndsmetodiken och formen varierar åtskilligt, men arbetet i DAC/ENV innebär successivt en ökad samsyn. Vi har inte haft möjlighet att analysera material från alla biståndsgivarna.

Danmark

Danmark har sedan 1988 utvecklat ett antal miljöriktlinjer för biståndet, vilka nu skall utvärderas. Nyligen har en särskild fond för globala miljösamarbete (DANCED) inrättats, med målet att 0,5 procent av BNI, utöver biståndets 1 procent, skall användas för bl a globala miljöinsatser. Huvuddelen av dessa nytilkomna medel avses användas i medelinkomstländer. För tidsperioden 1994–97 beräknas 200, 300, 400 respektive 500 miljoner DKK avsättas. Miljödepartementet ges en central roll i utvecklingen av strategier och projekt i u-länder och i Arktis. Fyra koncentrationsområden anges: Urbana miljöproblem, skogsfrågor, biomångfald och marin miljö/kust-zoner. Fonden skall lämna gåvobistånd. Parallellfinansiering med Världsbanken och andra finansiärer kan också bli aktuell. Inom biståndsadministrationen anser man att konstruktionen med fonden, särskilt när den blivit större, kan skapa samordningssvårigheter.

Finland

I Finlands biståndsstrategi från 1993, *"Finland's Development Co-operation in the 1990s – Strategic goals and means"* betonas miljöaspekterna tydligt. Begreppet hållbar utveckling diskuteras och miljö- och befolkningsfrågorna är ett av tre huvudområden för det finska biståndet. Inom ramen för detta område nämns bl a kapacitetsutveckling, jord- och skogsbruksinsatser. Miljöanalys ingår rutinmässigt i projektbedömningar.

Japan

Japans bistånd anses av många miljökritiker vara alltför inriktat på teknikutveckling utan miljöhänsyn och på användning av japanskt kunnande och japanska varor. Japans JICA har alltmer markerat ett intresse för miljöfrågor och vill nu betona integreringen av miljöaspekter i utvecklingsbiståndet. JICA har etablerat en särskild Environment, WID and Global Issues Division med ett uppdrag att skapa riktlinjer för integreringen och ansvara för särskilda miljöinsatser. Områden som ingår i de senare inkluderar föroreningskontroll, urbana miljöfrågor, naturvård, skogsbevarande och återbeskogning.

Nederländerna

Inom den nederländska biståndspolitiken återfinns mycket av tankegångarna från Rio och Agenda 21. Nederländerna är ett av de ledande biståndsgivande länderna när det gäller att aktivt arbeta med miljöfrågorna i biståndet. Det särskilda miljöanslaget inom biståndet är, så vitt vi vet, det största i världen. Miljökonsekvensbedömningar är obligatoriska inom i princip alla biståndsprogram och projekt och en särskild organisation för en oberoende miljöbedömningsprocess har etablerats. Nederländerna är mycket aktivt i det internationella miljöarbetet inom biståndets ram.

Samtidigt är Nederländerna ett land hårt drabbat av föroreningar. För att möta problemen – och på sikt uppnå hållbar utveckling – har ett ambitiöst handlingsprogram utvecklats som innehåller en lång rad åtgärder inom områden som energi, transporter, industri, jordbruk etc.

Ett framträdande exempel på ambitionerna att låta Agenda 21 genomsyra biståndet är de särskilda "avtal om hållbar utveckling" som Holland träffat med hittills tre u-länder, nämligen Bhutan, Benin och Costa Rica.

Tanken är att genom dessa avtal utveckla ett nära samarbete på temat utveckling och miljö med de tre länderna. Avtalen är långsiktiga – minst tio år – och förutsätter konsultationer både på regeringsnivå och mellan företag, institutioner och folkrörelser i de olika länderna. En viktig utgångspunkt för samarbetet är erkännandet på den holländska sidan att landet hittills belastat den gemensamma biosfären ("ecoscope") långt mera än länderna i syd och att detta kräver åtgärder i Holland både vad gäller teknologival och livsstilar.

Avsikten är ett ömsesidigt utbyte av synpunkter och erfarenheter samt ett lärande i båda riktningarna. Som den holländske biståndsministern uttryckt saken: "Vi behöver en typ av samarbete på jämställd fot där maximal ekonomisk tillväxt inte längre är det enda målet. Målet är att lära av varandra för att uppnå en balanserad ekonomisk, social och ekologisk utveckling".

På den holländska sidan innefattas såväl bistånds- som miljöministerierna i samarbetet. Viktiga områden som i en första omgång skall tas upp till analys och diskussion är energi och transporter, jordbruk, biologisk mångfald och avfallsfrågor. Den holländske parten svarar för delar av finansieringen av den projekt som utvecklas. Som exempel kan redan nämnas planer mellan Holland och Benin att underlätta odlingen av ekologisk bomull. Mellan Holland och Costa Rica pågår ett samarbete på miljöundervisningens område.

Genom ömsesidigheten i avtalsuppläggningsen är det meningen att representanter från Benin, Bhutan och Costa Rica löpande skall följa arbetet i Holland med Agenda 21. Råd och synpunkter från dessa länder kommer att tillföras processen i Holland.

Försöket med dessa samsamarbetsavtal kring miljö och utveckling är ännu alltför nytt för att närmare kunna utvärderas. Enligt kontakter i Holland är ovanan hos u-landsrepresentanterna ännu påfallande vad gäller att kritiskt granska och kommentera vad som görs i ett industriland.

Det holländska experimentet är lovvärt. Det är det hittills enda exemplet där i- och u-länder samarbetar konkret – och reciprokt – för att förverkliga rekommendationerna från Rio.

Norge

Norge har i en kort rapport, *"Norsk utviklingshjelps oppfølging av FNs konferanse om miljø og utvikling, UNCED"*, betraktat biståndets oppfølging av Agenda 21 från tre utgångspunkter: Sakfrågor som biståndet redan är engagerat i, områden som bör ges speciell prioritet och sakområden i Agenda 21 som inte är relevanta för biståndet. För den första kategorin betonar man starkt nödvändigheten av att integrera miljöhänsyn i biståndets insatserna. Som prioriterade områden nämns naturresursförvaltning och då särskilt stärkandet av primärnäringsarna, folkligt deltagande, utveckling av metoder och planeringsinstrument, befolkningsfrågor och familjeplanering och kapacitets- och institutionsutveckling. Man nämner att en kapacitetsutveckling också behövs inom den norska biståndsförvaltningen.

Storbritannien

I Storbritannien har uppföljningen av UNCED inom ramen för biståndet inriktats framför allt på biologisk mångfald (det s k Darwininitiativet), partnerskap på teknologiområdet och lokal kapacitet för hållbar utveckling, inklusive kommunernas roll. Energieffektivitet i u-länder är ett annat prioriterat biståndsområde, liksom tillämpningen av skogsprinciperna.

Tyskland

Fattigdomsbekämpning, miljöfrågor, och undervisning (framför allt primärundervisning) är de tre frågor som skall fokuseras i tyskt bistånd. Miljöfrågorna fanns med redan före UNCED och biståndet har generellt en stark inriktning på miljöfrågor, vilket uppmuntras politiskt. Andelen miljöinriktat bistånd bedöms i efterhand och uppgår till ca 20–30 procent – det varierar något från år till år – av det bilaterala biståndet.

Man anser sig inte själva ännu tillräckligt ha tagit steget från miljö som en sektor till en integrering av miljöaspekterna inom ramen för uthållig utveckling. Man säger att Tyskland skulle behöva göra samma genomlysning av biståndet efter UNCED som vi är ifärd med att göra.

USA

USAID har nyligen publicerat *"Strategies for Sustainable Development"*. I den lyfts miljöaspekterna fram som ett av fem syften med USAs bistånd. Bland prioriteringarna på miljöområdet nämns klimatfrågor, biologisk mångfald, förbättring av metoder för naturresursbruk, jordbruk och industri, institutionsutveckling, forskning och undervisning.

EUs hantering av miljöfrågorna i biståndet

EUs generella miljöpolicies återfinns i "Fifth Programme of Policy and Action on Environment and Sustainable Development". I denna finns ett avsnitt som speciellt behandlar policies och prioriteringar för EUs bistånd. Dessa fastslås av ministerrådet och tjänar sedan som utgångspunkt för förhandlingar om olika bilaterala och multilaterala överenskommelser inom ramen för vilka EUs biståndarbete bedrivs. Alla sektoriella policies måste ta hänsyn till miljöfrågorna i enlighet med skrivningarna i det femte miljöprogrammet. Tematiska riktlinjer för EUs bistånd som berör klimatför-

ändringar, arida områden, skogsbruk, vattenresurser och naturskyddsområden är under utarbetande.

I det femte miljöprogrammet slås fast att prioriteringsområden för EUs bilaterala miljöarbete skall väljas med hänsyn till de enskilda mottagarländernas specifika behov och prioriteringar. EU avser generellt ge hög prioritet åt sådana områden som är av avgörande betydelse för en hållbar utvecklingsprocess, t ex kapacitets- och institutionsutveckling, utveckling av förnyelsebara energikällor, uthålligt utnyttjande av sötvattenresurserna och bekämpande av markförstöring, ökenspridning och avskogning.

I det svenska bilaterala biståndet inom miljöområdet har ett antal prioriterade områden identifierats. Dessa sammanfaller delvis med de av EU prioriterade områden som listas i det femte miljöprogrammet.

EU saknar i stort detaljerade regler för de miljörelaterade bistandsfrågornas hantering inom ramen för det bilaterala biståndet, men har slagit fast ett antal generella regler under Lomé-konventionen och andra avtal som slutits med olika geografiska regioner. Det viktigaste och mest omfattande av de regionala avtal EU ingått med länder i tredje världen är den s k Lomé-konventionen, som berör de 70 s k ACP-länderna i Afrika, Karibien och Oceanien. I och med den senaste Lomé-konventionen, Lomé IV, vilken undertecknades 1989 och löper över 10 år, har miljöfrågorna tillmätts betydligt större betydelse i EUs bilaterala bistånd. Lomé IV är den första som prioriterar miljöfrågorna och behandlar miljöproblematiken på ett systematiskt sätt. Miljöfrågorna tas här upp i ett eget avsnitt med riktlinjer för hur miljöfrågorna skall kunna integreras i samarbetet mellan EU och ACP-länderna. Bl a slås det fast att miljökonsekvensbeskrivningar skall utföras för alla storskaliga projekt och för verksamheter som kan förväntas ha betydande negativ inverkan på miljön. Miljöfrågorna tas även upp i de olika sektoriella delarna av Lomé-konventionen, t ex de som rör jordbruk och energi.

En ökad insikt om miljöfrågornas betydelse återspeglas också i relationerna med länder i Asien och Latin Amerika, de s k ALA-länderna. Speciell tonvikt läggs här vid projekt rörande bevarande av tropisk skog. Man slår även fast att miljöhänsyn skall integreras i hela utvecklingsprocessen med det långsiktiga målet att skydda de två regionernas naturresurser och säkra en uthållig utveckling.

Som ett resultat av bl a skrivningarna i Lomé-konventionen har det utarbetats en manual för miljökonsekvensbedömningar, vilken utkom i juni 1993. För de närmaste två åren planeras en utveckling och utvidgning av manualen med bl a nya avsnitt om strategisk miljöplanering, skötsel av skyddade områden samt riktlinjer för miljöekonomi. EUs riktlinjer för MKB sammanfaller till stora delar med de av SIDA antagna riktlinjerna för miljökonsekvensbedömningar i det svenska biståndet. Övriga svenska biståndsmyndigheter saknar idag formellt antagna riktlinjer för miljökonsekvensbedömningar. EUs manual för miljökonsekvensbedömningar skall användas obligatoriskt för EU-projekt och -program, men är däremot inte obligatorisk för det bistånd som bedrivs av medlemsländerna själva.

I enlighet med överenskommelserna i Maastrichtavtalet från 1991 sker en koordinering mellan EU-medlemmarna inom ramen för det multilaterala biståndet inom FN-systemet. Vid internationella konferenser, som t ex UNCED, gör EU-länderna gemensamma uttalanden och de enskilda ländernas ståndpunkter presenteras ej officiellt.

Uppdragsbeskrivning för arbetsgruppen med uppgift att lämna förslag till hur UNCED-besluten och de globala miljöfrågorna kan integreras i det svenska utvecklingssamarbetet.

Bakgrund

FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, ägde rum i Rio de Janeiro år 1992. Konferensen behandlade globala miljö- och utvecklingsfrågor av stor betydelse för mänsklighetens fortlevnad. Vid konferensen antogs Riodeklarationen och ett principuttalande om skogsfrågor. Vid konferensen behandlades även Agenda 21, som kan sägas utgöra ett handlingsprogram för tjugoförsta århundradet. Vidare undertecknades vid konferensen två internationella konventioner, klimatkonventionen och konventionen om biologisk mångfald. Den samlade bedömningen mot bakgrund av Riokonferensen av nuläget och den framtida utvecklingen är att belastningen på den globala miljön och dess naturtillgångar ökar. Två huvudorsaker kan anges.

Den ena är icke-uthålliga produktions- och konsumtionsmönster - särskilt i industriländerna - och ett globalt resursslöseri.

Den andra orsaken är det ökande trycket på miljö- och naturresurser som följer av underutveckling och fattigdom hos u-ländernas kraftigt växande befolkningar.

De frågor som framgent är av särskilt stort intresse för utvecklingsländerna är framför allt hur skog- och markförstöring kan motverkas och tillgång till vatten för olika ändamål säkras. Beträffande sanitära förhållanden, motverkande av okontrollerad tätortstillväxt och överutnyttjande av kustområden samt tillgång till utbildning och kapacitetsutveckling är andra väsentliga frågeställningar.

Avgörande för u-ländernas möjligheter att genomföra en övergång till hållbar utveckling är självfallet ländernas politiska och ekonomiska system. I detta sammanhang spelar ett väl definierat och spritt enskilt ågande en viktig roll. Ökad frihandel och minskade skuldbördor har stor betydelse, liksom det internationella finansieringssystemet, handelsreglerna samt internationell normbildning på miljöområdet.

Internationellt utvecklingssamarbete kan spela en viktig katalytisk roll, inte minst i de fattigaste länderna, där biståndets andel av det totala resursflödet är betydande. Biståndet kan användas för att stödja framväxten av institutionella spelregler som främjar en hållbar utveckling och utveckla kapacitet och kunskaper inom olika sektorer.

Det svenska utvecklingssamarbetet är ett av de centrala operativa instrumenten för Sverige i arbetet för att bidra till att lösa eller mildra effekterna av de globala miljö- och utvecklingsproblemen.

Det femte biståndsmålet: att främja en "framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön" styr dagens miljöinsatser. Dessa kan vara av såväl direkt som mer integrerad natur. Rioprocessens breda perspektiv med ett handlingsprogram för det globala miljö- och utvecklingsområdet presenteras i Agenda 21. Detta integrerade synsätt bör också återspeglas i det svenska utvecklingssamarbetet. Det är därvid angeläget att fokusera perspektivet på hållbar utveckling.

I regeringens proposition 1993/94:111 "Med sikte på hållbar utveckling. Genomförande av besluten vid FN:s konferens om miljö och utveckling - UNCED" föreslog därför regeringen att en särskild arbetsgrupp bör tillsättas för att lämna förslag till principer, riktlinjer och arbetsmetoder för hur UNCED-besluten och de globala miljöfrågorna kan integreras i det svenska utvecklingssamarbetet.

Delar av det svenska utvecklingsbiståndet innefattar stöd för u-ländernas arbete för att bevara den biologiska mångfalden. Ikraftträdandet av konventionen om biologisk mångfald öppnar nya möjligheter för u-länderna att lönsamt utnyttja sina rika genresurser. Dessa möjligheter är kopplade till tekniköverföring från i-länderna i enlighet med konventionen. Sådan tekniköverföring skall kunna stödjäs av konventionens finansieringsmekanism. Även annat såväl multilateralt som bilateralt utvecklingssamarbete förväntas verka stödjande.

I regerings proposition 1993/94:30 Strategi för biologisk mångfald anser regeringen att frågan om förutsättningarna för det svenska utvecklingssamarbetet inom områden av relevans för bevarande och hållbart utnyttjande av biologisk mångfald bör utredas mot bakgrund av konventionen om biologisk mångfald.

Uppdragets genomförande

Arbetsgruppens arbete skall främst inriktas på två huvudfrågor:

1. Förslag till principer och riktlinjer för hur arbetet med att följa upp UNCED, d v s Riodeklarationen, Agenda 21, ett principuttalande om skogsfrågorna, de globala miljökonventionerna; klimatkonventionen och den biologiska mångfaldskonventionen samt övriga frågeställningar som är direkt relaterade till dessa skall integreras i det samlade svenska utvecklingssamarbetet med u-länderna.

En översiktlig beskrivning och analys av hur UNCED-besluten och de globala miljöfrågorna hanteras i dagens svenska utvecklingssamarbete bör göras. Viktigt är också att redovisa hur andra länder genomför arbetet med UNCED-uppföljningen.

Arbetsgruppen bör ge förslag till hur både det multilaterala och det bilaterala utvecklingssamarbetet mot en miljömässigt hållbar utveckling kan förstärkas. Förslagen bör omfatta både normativt och operativt arbete och utformas med hänsyn till de institutionella spelregler som främjar en hållbar

utveckling.

2. Arbetsgruppen skall också lämna förslag till arbetsmetoder och beredningsformer samt därav föranledda bedömningar av kapacitets- och resursbehov i det framtida utvecklingssamarbetet med sikte på hållbar utveckling i UNCED-beslutens anda.

Inom ramen för arbetsgruppens arbete skall även utredas förutsättningarna för svenska insatser till stöd för u-ländernas åtgärder för att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden mot bakgrund av de nya förutsättningar som konventionen om biologisk mångfald medför. (Proposition 1993/94:30).

Arbetsgruppen bör i sitt arbete också ta hänsyn till den pågående konsekvensanalysen av EU-samarbete på biståndsområdet.

Arbetet beräknas avslutat senast den 15 oktober 1994.

HÅLLBART BISTÅND - REFERENSGRUPP

UD/U1	Lennart Båge Gunilla Björklund
UD/U2	Lars Franklin
UD/U3	Inga Björk-Klevby
UD/Pol3	Anders Lidén Viveca Bohn
UD/H	Lennart Alvin Cecilia Julin
Miljödep	Ulf Svidén Bo Kjellén
Finansdep	Erik Johnsson Per Östensson
SIDA	Johan Brisman/Klas Markensten
BITS	Jörgen Bengtsson
SwedeCorp	Ann Jennervik
SAREC	Jan Olof Lundberg

Departementsserien 1994

Kronologisk förteckning

1. Myndigheternas skrivregler – 3:e upplagan. SB/Fi.
 2. Utredningar om elmarknadsreformen. N.
 3. Förslag till skydd för området Ulriksdal - Haga - Brunnsviken - Djurgården. M.
 4. Agenda 2000. – Svensk forskning i ett EG-perspektiv. Rosenbad den 14 december 1993. Rapport Nr. 4. U.
 5. Agenda 2000. – Arbetsgrupp under ledning av David Magnusson. "Staten och forskningen" Arbetsgrupp under ledning av Gunnar Engström. "Staten, forskningen och näringslivet" Rapport Nr. 5. U.
 6. Agenda 2000. – Scandinavian Institute for Research in Entrepreneurship. I tanke och handling – lära för småföretagare. Rapport Nr. 6. U.
 7. Bostadsrätt. Bostadsrättsföreningens och panthavares rätt till betalning, tvångsförsäljning m.m. Ju.
 8. Vissa frågor rörande svensk trädgårdsnäring. Jo.
 9. Från samhällsguide till medborgarkontor. C.
 10. Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). UD.
 11. Agenda 2000. – Universiteten och högskolorna i den fortsatta kompetensutvecklingen. Rapport Nr. 7. U.
 12. Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. S.
 13. Lex Britannia. A.
 14. Att rädda liv – Kostnader och effekter. Fi.
 15. Hur tre blir ett – finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.
 16. Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet. Fi.
 17. Remissammanställning Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). Ju.
 18. Agenda 2000. – Lorentz Lyttkens. Kompetens och individualisering. Rapport Nr. 8. U.
 19. Agenda 2000. – Ingenjörsvetenskapsakademien. Avd. XII. Hur vi tar Sverige in i informationssamhället nu – till gagn för sysselsättning och tillväxt. Rapport Nr 9. U.
 20. Särskilda konkurrensregler för lanthuket. N.
 21. Agenda 2000. – Kari Marklund. Sveriges Tekniska Attachéer i USA, Frankrike och Japan. Ny informationsteknologi i undervisningen. Rapport Nr 10. U.
 22. Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960-1992. Fi.
 23. Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått. Fi.
 24. Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. Fi.
 25. Förslag till struktur i systemet för industri-forskning. N.
 26. Beskattning av utdelning och fåmansföretag. Fi.
 27. Entreprenader på nya spår. K.
 28. Förändrad kraftvärmebeskattning + bilagor. Fi.
 29. Oskäligen avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäligen villkor i konsumentavtal. Ju.
 30. Agenda 2000. – Stefan Fölster, Åke E Andersson. Utbildningskonton. Rapport Nr 11. U.
 31. Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning. Fi.
 32. Konkursernas och kreditförlusternas geografi. A.
 33. Så fungerar miljöskatter! M.
 34. Agenda 2000. – Utbildningsdepartementet. Internationella jämförelser och svenska perspektiv – statistiskt underlag för Agenda 2000. Rapport Nr 12. U.
 35. Agenda 2000. – Kunskap och kompetens för nästa århundrade. En första analys. U.
 36. Snöskotern i naturen. Snöskotertrafikens effekter på naturmiljön. M.
 37. Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. Fi.
 38. Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? Fi.
 39. Remissammanställning – Lokal demokrati i utveckling. C.
 40. Statens roll inom vård och omsorg. S.
 41. Remissvaren på FOB 90-kommissionens förslag. Fi.
 42. Konkurrensrättens tillämpning på ekonomiska föreningar – några principiella frågeställningar. N.
 43. Lokal och regional förvaltning i Norden. C.
 44. Olika typer av fordonskontroll och effekterna av den periodiska kontrollen. K.
 45. Självstyrelse och demokrati – forskningens frontlinjer. C.
-

Kronologisk förteckning

46. Särskolebarn – om samverkan, dialog och föräldrainflytande. U.
 47. Bolagisering av statens maskinprovningar. Jo.
 48. Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen. UD.
 49. EG-direktiv om upphovsrätt
 - uthyrning och utlåning
 - satellit- och kabelsändningar. Ju.
 50. Valfrihetsrevolutionen i praktiken. S.
 51. Skyddet för enskilda personers privatliv. En studie. Ju.
 52. Småföretagens riskkapitalförsörjning. N.
 53. Motiv för offentliga åtaganden. Fi.
 54. Remissammanställning över betänkandet SOU 1993:71 Organisationernas bidrag. C.
 55. Bensinskatteförändringars effekter. Fi.
 56. Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie. Fi.
 57. Den framtida efterfrågan på läkare m.m. S.
 58. Links between Development Assistance and Donor Country Exports – the Case of Sweden. (SASDA) UD.
 59. Förstärkt bostadsrätt – en enklare modell av ägarlägenheter. Ju.
 60. Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen – preliminär svensk avtalstext. UD.
 61. 1993 års redovisning av utvecklingen i kommuner och landsting. C.
 62. Omräkningsförfarande vid fastighetstaxeringen. Fi.
 63. Demokratier kräva dessa partier. Svenska partiers medverkan i biståndet till demokratisk uppbyggnad i u-länder och östra Europa. UD.
 64. Diskriminerande reklam. C.
 65. Lag om järnvägsplanering. K.
 66. Återlämnande av kulturföremål. Ku.
 67. Gränssamarbete i utveckling. C.
 68. Remissammanställning. Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. Principbetänkande (SOU 1993:99) av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen. M.
 69. Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1994:10) Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
 70. Gula boken – Handläggningen av ärenden i regeringkansliet. SB.
 71. Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. Bilagor. Fi.
 72. Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation. Fi.
 73. Vissa avräkningsfrågor vid personskadeersättning. Ju.
 74. EG:s arbetstidsdirektiv. A.
 75. Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of Swedish Aid Policy in the Period 1968-1993. (SASDA) UD.
 76. En radio och TV i allmänhetens tjänst! Ku.
 77. Evaluation of Swedish Development Co-operation with Guinea-Bissau. (SASDA) UD.
 78. Ändringar i lagstiftningen för kreditinstitut och värdepappersbolag med anledning av nya EG-direktiv, m.m. Fi.
 79. Lärarkåren vid universitet och högskolor under 1990-talet. U.
 80. Elektronisk dokumenthantering inom skatteförvaltningen. Fi.
 81. En Social Försäkring. Fi.
 82. Sammanställning av remissyttranden över Pensionsarbetsgruppens betänkande Reformerat Pensionssystem (SOU 1994:20). S.
 83. Äbrutna upphandlingar och interna bud. N.
 84. Remissyttranden över Biståndsförvaltningsutredningens betänkande Rena roller i biståndet (SOU 1994:19). UD.
 85. Barns rätt att komma till tals. Regler för familjerättsliga och sociala mål och ärenden. Ju.
 86. Fördelningseffekter av offentliga tjänster. Fi.
 87. Naturvårdslagen och EU – förslag till lagändringar inför ett svenskt medlemskap. M.
 88. Europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG). Ju.
 89. Rätt att välja skolform. U.
 90. Översyn av tjänstehundsförsörjningen. S.
 91. Rätten till förtidspension och sjukpenning. S.
 92. En ny alkoholpolitisk tillsyns- och tillståndsmyndighet samt förslag till ny alkohollag. S.
 93. Handbok i frivilligt arbete. C.
 94. Föreningen som entreprenör. C.
 95. Tjänstestrukturen för åklagare, m.m. Ju.
 96. Konkursgäldenären. Ju.
 97. Finska i Sverige – ett inhemskt språk. U.
 98. Vi är alla olika. En åtgärdsrapport om jämställdhet i skolan som en pedagogisk fråga och ett kunskapsområde. U.
-

Departementsserien 1994

Kronologisk förteckning

99. EMAS – ett system för miljöstyrning och miljörevision. M.
 100. Den yrkesmässiga trafiken – samordnings- och genomförandefrågor. K.
 101. Mot nya rättigheter. C.
 102. Lokalt utvecklingsarbete och frivilligt arbete i Norden. C.
 103. Remissammanställning – Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. C.
 104. Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen – remissyttranden över departementspromemorian (Ds 1994:48). UD.
 105. Regler och villkor för ny marksänd TV. Ku.
 106. SAREC:s svenska u-landsforskning – en utvärdering. UD.
 107. Svenska författningar i översättning till främmande språk – en förteckning. SB.
 108. Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1993 – vändpunkten passerad. A.
 109. Nya former för resegarantier. C.
 110. Remissammanställning. Regionberedningens delbetänkande Västsverige och Skåne – regioner i förändring (SOU 1993:97). C.
 111. Strategiska vägval för att öka värdet av teknisk-vetenskaplig information – en översyn av Sveriges Tekniska Attachéer. N.
 112. Now's the time. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Nicaragua. (SASDA) UD.
 113. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Tanzania. (SASDA) UD.
 114. An Evaluation of Swedish Development Cooperation with Zambia. (SASDA) UD.
 115. The Macroeconomics of Aid: Case studies of four countries. (SASDA) UD.
 116. Att analysera omvärlden och framtiden – om idéer, kritik och praktik. C.
 117. Utvärdering i offentliga sektorn – problem och lösningar. C.
 118. Agenda 2000. – Utbildningskonton – ett alternativt förslag. Rapport Nr 13. U.
 119. Agenda 2000. – Högre utbildade i företag. Rapport Nr 14. U.
 120. Ändrade regler om ansvarigheten för oljeskador till sjöss. Ju.
 121. Sveriges Nationalrapport om klimatförändringar. M.
 122. Utblick mot frivillig verksamhet. En samhällsekonomisk förstudie. C.
 123. Vi vill vara med och bestämma. C.
 124. Ändringar i lagstiftningen om kärnsäkerhet och strålskydd med anledning av anslutningen till den Europeiska atomenergigemenskapen. M.
 125. Tillsyn över revisorer. N.
 126. Det svenska miljöarbetet i EU. M.
 127. De upphovsrättsliga skyddstiderna. Ju.
 128. Lotteriinspektionens verksamhet. C.
 129. Vissa effektiviseringar på delgivningsområdet. Ju.
 130. Kartläggning och utvärdering av jämställdhetsprojekt inom universitet och högskolor. U.
 131. Remissammanställning över betänkandet SOU 1994:32 Mycket under samma tak. C.
 132. Hållbart bistånd – det svenska biståndet efter UNCED. Volym 1 Huvudrapport. Volym 2 Särskilda studier. UD.
-

Departementsserien 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Myndigheternas skrivregler – 3:e upplagan. [1]
Gula boken – Handläggningen av ärenden i
regeringskansliet. [70]
Svenska författningar i översättning till
främmande språk – en förteckning. [107]

Justitiedepartementet

Bostadsrätt. Bostadsrättsföreningens och
panthavares rätt till betalning, tvångsförsäljning
m.m. [7]
Remissammanställning
Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). [17]
Oskäligen avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk
rätt av EG:s direktiv om oskäligen villkor i
konsumentavtal. [29]
EG-direktiv om upphovsrätt
– uthyrning och utlåning
– satellit- och kabelsändningar. [49]
Skyddet för enskilda personers privatliv. En studie.
[51]
Förstärkt bostadsrätt – en enklare modell av
ägarlägenheter. [59]
Vissa avräkningsfrågor vid person-
skadeersättning. [73]
Barns rätt att komma till tals. [85]
Europeiska ekonomiska intressegrupperingar
(EEIG). [88]
Tjänstestrukturen för åklagare, m.m. [95]
Konkursgäldenären. [96]
Ändrade regler om ansvarigheten för oljeskador
till sjöss. [120]
De upphovsrättsliga skyddstiderna. [127]
Vissa effektiviseringar på delgivningsområdet. [129]

Utrikesdepartementet

Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom
Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa
(ESK). [10]
Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen. [48]
Links between Development Assistance and
Donor Country Exports – the Case of Sweden.
(SASDA) [58]
Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen
– preliminär svensk avtalstext. [60]
Demokrati kräva dessa partier. Svenska
partiers medverkan i biståndet till demokratisk
uppbyggnad i u-länder och östra Europa. [63]

Sammanställning av remissyttranden över
betänkandet (SOU 1994:10) Anslutning till EU
– Förslag till övergripande lagstiftning. [69]
Is Swedish Aid Rational? A Critical Study of
Swedish Aid Policy in the Period 1968-1993.
(SASDA) [75]
Evaluation of Swedish Development
Co-operation with Guinea-Bissau. (SASDA) [77]
Remissyttranden över Biståndsförvaltnings-
utredningens betänkande Rena roller i biståndet
(SOU 1994:19). [84]
Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen
– remissyttranden över departementspromemorian
(Ds 1994:48). [104]
SAREC:s svenska u-landsforskning
– en utvärdering. [106]
Now's the time. An Evaluation of Swedish
Development Cooperation with Nicaragua.
(SASDA) [112]
An Evaluation of Swedish Development
Cooperation with Tanzania. (SASDA) [113]
An Evaluation of Swedish Development
Cooperation with Zambia. (SASDA) [114]
The Macroeconomics of Aid: Case studies of
four countries. (SASDA) [115]
Hållbart bistånd
– det svenska biståndet efter UNCED.
Volym 1 Huvudrapport.
Volym 2 Särskilda studier. [132]

Socialdepartementet

Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig
föräldrapenning. [12]
Hur tre blir ett – finansiell samordning mellan
socialförsäkring, hälso- och sjukvård och social-
tjänst. [15]
Statens roll inom vård och omsorg. [40]
Valfrihetsrevolutionen i praktiken. [50]
Den framtida efterfrågan på läkare m.m. [57]
Sammanställning av remissyttranden över
Pensionsarbetsgruppens betänkande
Reformerat Pensionssystem (SOU 1994:20). [82]
Översyn av tjänstehundsförsörjningen. [90]
Rätten till förtidspension och sjukpenning. [91]
En ny alkoholpolitisk tillsyns- och
tillståndsmyndighet samt förslag till
ny alkohollag. [92]

Departementsserien 1994

Systematisk förteckning

Kommunikationsdepartementet

Entreprenader på nya spår. [27]
Olika typer av fordonskontroll och effekterna av den periodiska kontrollen. [44]
Lag om järnvägsplanering. [65]
Den yrkesmässiga trafiken – samordnings- och genomförandefrågor. [100]

Finansdepartementet

Att rädda liv – Kostnader och effekter. [14]
Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet. [16]
Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960-1992. [22]
Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetens mått. [23]
Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992. [24]
Beskattning av utdelning och fåmansföretag. [26]
Förändrad kraftvärmebeskattning + bilagor. [28]
Det offentliga stödet till partierna – Inrikning och omfattning. [31]
Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m. [37]
Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? [38]
Remissvaren på FOB 90-kommissionens förslag. [41]
Motiv för offentliga åtaganden. [53]
Bensinskatteförändringars effekter. [55]
Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie. [56]
Omräkningsförfarande vid fastighetstaxeringen. [62]
Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992. Bilagor. [71]
Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation. [72]
Ändringar i lagstiftningen för kreditinstitut och värdepappersbolag med anledning av nya EG-direktiv, m.m. [78]
Elektronisk dokumenthantering inom skatteförvaltningen. [80]
En Social Försäkring. [81]
Fördelningseffekter av offentliga tjänster. [86]

Utbildningsdepartementet

Agenda 2000. – Svensk forskning i ett EG-perspektiv. Rosenbad den 14 december 1993. Rapport Nr. 4. [4]
Agenda 2000. – Arbetsgrupp under ledning av David Magnusson. "Staten och forskningen" Arbetsgrupp under ledning av Gunnar Engström. "Staten, forskningen och näringslivet" Rapport Nr. 5. [5]
Agenda 2000. – Scandinavian Institute for Research in Entrepreneurship. I tanke och handling – lära för småföretagare. Rapport Nr. 6. [6]
Agenda 2000. – Universiteten och högskolorna i den fortsatta kompetensutvecklingen. Rapport Nr. 7. [11]
Agenda 2000. – Lorentz Lyttkens. "Kompetens och individualisering". Rapport Nr. 8. [18]
Agenda 2000. – Ingenjörsvetenskapsakademien. Avd. XII. "Hur vi tar Sverige in i informations-samhället nu – till gagn för sysselsättning och tillväxt" Rapport Nr 9. [19]
Agenda 2000. – Kari Marklund. Sveriges Tekniska Attachéer i USA, Frankrike och Japan. Ny informationsteknologi i undervisningen. Rapport Nr 10. [21]
Agenda 2000. – Stefan Fölster, Åke E Andersson. Utbildningskonton. Rapport Nr 11. [30]
Agenda 2000. – Utbildningsdepartementet. Internationella jämförelser och svenska perspektiv – statistiskt underlag för Agenda 2000. Rapport Nr 12. [34]
Agenda 2000. – Kunskap och kompetens för nästa århundrade. En första analys. [35]
Särskolebarn – om samverkan, dialog och föräldrainflytande. [46]
Lärarkåren vid universitet och högskolor under 1990-talet. [79]
Rätt att välja skolform. [89]
Finska i Sverige – ett inhemskt språk. [97]
Vi är alla olika. En åtgärdsrapport om jämställdhet i skolan som en pedagogisk fråga och ett kunskapsområde. [98]
Agenda 2000. – Utbildningskonton – ett alternativt förslag. Rapport Nr 13. [118]
Agenda 2000. – Högre utbildade i företag. Rapport Nr 14. [119]
Kartläggning och utvärdering av jämställdhetsprojekt inom universitet och högskolor. [130]

Departementsserien 1994

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Vissa frågor rörande svensk trädgårdsnäring. [8]
Bolagisering av statens maskinprovningar. [47]

Arbetsmarknadsdepartementet

Lex Britannia. [13]
Konkursernas och kreditförlusternas geografi. [32]
EG:s arbetstidsdirektiv. [74]
Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1993
- vändpunkten passerad. [108]

Kulturdepartementet

Återlämnande av kulturföremål. [66]
En radio och TV i allmänhetens tjänst! [76]
Regler och villkor för ny marksänd TV. [105]

Näringsdepartementet

Utredningar om elmarknadsreformen. [2]
Särskilda konkurrensregler för lantbruket. [20]
Förslag till struktur i systemet för industri-
forskning. [25]
Konkurrensrättens tillämpning på ekonomiska
föreningar - några principiella frågeställningar. [42]
Småföretagens riskkapitalförsörjning. [52]
Avbrutna upphandlingar och interna bud. [83]
Strategiska vägval för att öka värdet av
teknisk-vetenskaplig information
- en översyn av Sveriges Tekniska Attachéer. [111]
Tillsyn över revisorer.. [125]

Civildepartementet

Från samhällsguide till medborgarkontor. [9]
Remissammanställning - Lokal demokrati
i utveckling. [39]
Lokal och regional förvaltning i Norden. [43]
Självstyrelse och demokrati - forskningens
frontlinjer. [45]
Remissammanställning över betänkandet
SOU 1993:71 Organisationernas bidrag. [54]
1993 års redovisning av utvecklingen i
kommuner och landsting. [61]
Diskriminerande reklam. [64]
Gränssamarbete i utveckling. [67]
Handbok i frivilligt arbete. [93]
Föreningen som entreprenör. [94]
Mot nya rättigheter. [101]

Lokalt utvecklingsarbete och frivilligt
arbete i Norden. [102]
Remissammanställning - Förtroendevaldas ansvar
vid domstolstrots och lagtrots. [103]
Nya former för resegarantier. [109]
Remissammanställning. Regionberedningens
delbetänkande Västsverige och Skåne
- regioner i förändring (SOU 1993:97). [110]
Att analysera omvärlden och framtiden
- om idéer, kritik och praktik. [116]
Utvärdering i offentliga sektorn
- problem och lösningar. [117]
Utblick mot frivillig verksamhet.
En samhällsekonomisk förstudie. [122]
Vi vill vara med och bestämma. [123]
Lotteriinspektionens verksamhet. [128]
Remissammanställning över betänkandet SOU 1994:32
Mycket under samma tak. [131]

Miljö- och naturresursdepartementet

Förslag till skydd för området Ulriksdal - Haga -
Brunnsviken - Djurgården. [3]
Så fungerar miljöskatter! [33]
Snöskotern i naturen. Snöskotertrafikens effekter
på naturmiljön. [36]
Remissammanställning. Kart- och
fastighetsverksamhet i myndighet och bolag.
Principbetänkande (SOU 1993:99) av
Lantmäteri- och inskrivningsutredningen. [68]
Naturvårdslagen och EU - förslag till
lagändringar inför ett svenskt medlemskap. [87]
EMAS - ett system för miljöstyrning och
miljörevision. [99]
Sveriges Nationalrapport om klimatförändringar. [121]
Ändringar i lagstiftningen om kärnsäkerhet och
strålskydd med anledning av anslutningen till den
Europeiska atomenergigemenskapen. [124]
Det svenska miljöarbetet i EU. [126]

FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-13837-9
ISSN 0284-6012