

Sammendrag

Oppsummering

Rapporten er basert på en gjennomgang av statistikkmateriale og arkivmateriale for norsk bilateralt og multi-bilateralt utviklingssamarbeid fra Utenriksdepartementet (UD) og Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad). Datamaterialet dekker over 2/3 av samlet norsk bistand i perioden 1999–2003.

Rapportens resultater viser at norsk miljøbistand er kraftig synkende, volummessig sterkt overdrevent og feilaktig presentert i bistandsmyndighetenes rapportering og lite strategisk og systematisk innrettet. Det er et stort språk mellom uttalt politisk prioritering av miljø og det som faktisk gjøres i norsk bistand. På denne bakgrunn anbefaler rapporten flere tiltak for å styrke miljøinnsatsen som et grunnleggende element i en norsk bistand som skal bekjempe og forebygge fattigdom og nød og bidra til et bedre globalt miljø.

Om rapporten

Denne rapporten er utarbeidet av:

- WWF
- Framtiden i våre hender
- Utviklingsfondet

Rapporten har som formål å belyse norsk innsats innen bilateralt og multi-bilateralt miljøbistand i perioden 1999–2003. Målet med rapporten er å bidra til mer aktiv debatt om miljøets plass i norsk bistand, og dermed til et samlet sett bedre norsk utviklingssamarbeid.

Rapporten består av åtte hovedelementer:

- En gjennomgang av noen viktige sammenhenger mellom fattigdom og miljø (kap. 2).
- En gjennomgang av politiske prioriteringer og internasjonale forpliktelser for utviklingssamarbeidet innen miljø av betydning for perioden 1999–2003 (kap. 3).
- En gjennomgang av UD og Norads statistikkmateriale for bilateralt (inkl. multi-bilateralt) utviklingssamarbeid i perioden 1999–2003 for å kartlegge tematisk og geografisk innsats innen norsk miljøbistand (kap. 5).
- Vurdering av prosjekt- og programspesifikk dokumentasjon fra UD og Norads arkiver for de 208 største^{vi} miljøtiltakene i Afrika i perioden 1999–2003 (utgjør 27 prosent av norsk miljøbistand), for å vurdere om faktisk innhold i disse prosjektene og programmene samsvarer med kategorisering som miljøtiltak i UD/Norads statistikk (kap. 5).
- Glimt fra dagliglivet til lokalfolk i viktige samarbeidsland om viktigheten av naturressurser som livsgrunnlag for de fattigste, hovedmålgruppen i norsk utviklingssamarbeid (før kapittel 1 til 5).

- Synspunkter fra Sør på miljøbistand generelt og norsk miljøbistand spesielt for å sette rapportens analyser og konklusjoner i perspektiv (før kapittel 6, 7 og 8).
- Vurdering av hvordan og i hvilken grad politiske føringer og prioriteringer er fulgt opp i det bilaterale (inkl. multi-bilaterale) utviklingssamarbeidet (kap. 6).
- Konklusjoner og anbefalinger (kap. 7).

Viktige sammenhenger mellom fattigdom og miljø

Ca 900 millioner av verdens 1,2 milliarder ekstremt fattige^{vii} bor på landsbygda og er avhengige av ville planter og dyr og velfungerende økosystemer for å overleve. Dette er hovedmålgruppa for norsk bistand. 75 prosent av de som lever i ekstrem fattigdom er med andre ord direkte avhengige av det biologiske mangfoldet og naturressursgrunnlaget for sin overlevelse. Afrika sør for Sahara er den del av verden med høyest andel fattige, og en region der mange miljø- og utviklingstrender går i feil retning. Området er også det viktigste for norsk utviklingssamarbeid.

Naturens mangfold og rikdom sikrer folk tilgang til mat, medisiner, fôr til husdyr, byggematerialer, brensel og energi, arbeidsplasser og et vell av inntekts- og utviklingsmuligheter. Naturen yter også livsnødvendige tjenester som luft- og vannrensing, flomkontroll, forebygging av tørkekatastrofer, demping av menneskeskapt drivhuseffekt og nedbryting av dødt materiale og avfall. Miljø er for mange fattige et spørsmål om liv eller død på en måte som er vanskelig å fatte for nordmenn med godt utbygde offentlige og private sikkerhetsnett og forsikringer.

Det overordnede målet for norsk bistand er å redusere fattigdom i de verst stilte utviklingslandene innenfor rammen av en bærekraftig utvikling. I dag er det en bred internasjonal enighet om at bærekraftig naturressursforvaltning er en grunnleggende forutsetning for å oppnå varig fattigdomsreduksjon, forebygge framtidig fattigdom og undergraving av allerede usikre livsgrunnlag, sikre økonomiske utviklingsmuligheter og hindre naturkatastrofer og konflikter om bruk av begrensede naturressurser. Bevaring av miljø, naturressurser og biologisk mangfold er derfor grunnleggende forutsetninger for å nå hovedmålet i norsk bistand.

Internasjonale forpliktelser og uttalte prioriteringer for norsk utviklingssamarbeid

Norge har vært en drivkraft i internasjonale forhandlinger i kampen for et bedre miljø og mot fattigdom. Internasjonale og nasjonale forpliktelser innen bevaring og bærekraftig bruk av miljø, naturressurser og biologisk mangfold omfatter en rekke avtaler som for eksempel konvensjonen om biologisk mang-

^{vi} Årlig budsjett på 3 millioner kroner eller mer.

^{vii} Ekstremt fattig er definert som en person med mindre enn 1 USD å leve for per dag.

fold (UNCBD), samt oppslutning om internasjonale erklæringer og planer som FNs tusenårsmål og handlingsplanen fra verdensoppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg. Gjennom avtaler, handlingsplaner og erklæringer har Norge og Norges samarbeidsland påtatt seg gjensidige og viktige forpliktelser innen miljø og naturressursforvaltning. Bistanden er i mange tilfeller det viktigste virkemiddelet for Norge til å følge opp forpliktelsene internasjonalt.

Som en oppfølging av internasjonale forpliktelser og prioriteringer definert av regjeringer og Storting er følgende av særlig stor betydning for norsk bistand og miljøbistand:

- St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring*: ett av fem hovedmål er å "bidra til en forsvarlig forvaltning av jordas miljø og det biologiske mangfold".
- UD's *Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid 1997–2005*: ett av fire satsingsområder er "vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold". Biologisk mangfold er også helt sentralt for å oppnå to av de andre hovedprioriteringene i miljøstrategien og tett koblet til det fjerde satsingsområdet.
- Norads strategi i perioden 1999–2005 *Norad investerer i framtida*: ett av seks resultatområder er "miljø og naturressursforvaltning".
- UD's årlige budsjettproposisjoner (St.prp. nr. 1) fra 1998 og fram til i dag vektlegger alle miljø, naturressurser og biologisk mangfold i utviklingssamarbeidet.

Hovedresultater: Faktisk innsats på miljøsektoren i norsk bilateralt utviklingssamarbeid

Basert på en gjennomgang av UD/Norads eget statistikkmateriale og arkivmateriale presenterer rapporten tall for miljøinnsats innen norsk utviklingssamarbeid, fordelt geografisk (land og regioner) og tematisk (sektorer), samt sammenligninger av innsats innen miljø med samlet utviklingssamarbeid.

Gjennomgangen av statistikkmateriale og arkivdokumentasjon for bilateralt (inkl. multi-bilateralt) utviklingssamarbeid i perioden 1999–2003 har vist følgende hovedtrekk:

- Miljøbistanden^{viii} er klart synkende målt i prosent av utviklingssamarbeidet. Fra 1999 til 2003 er andelen miljøbistand redusert med ca en firedel, fra ca 17 til 13 prosent.
- Andel miljøbistand synker i alle regioner bortsett fra Latin-Amerika og Europa. I Afrika sank andel miljøbistand fra 17,4 prosent i 1999 til 12,2 prosent i 2003.
- Både miljøspesifikk og miljøintegrert bistand synker som andel av samlet bistand. Nedgangen er størst for miljøspesifikk bistand.
- En meget stor andel av antallet miljøtiltak (50,5 prosent) og

en meget stor andel av volumet av miljøtiltakene (45,6 prosent) er feilkategorisert i forhold til UD/Norads eget klassifiseringssystem.

- Av de undersøkte miljøtiltakene var 38,0 prosent av de miljøspesifikke tiltakene feilkategorisert og 62,0 prosent av de miljøintegrerte tiltakene var feilkategorisert.
- Det skjer omfattende dobbel og flerdobbel bokføring av bistandsmidlene i forhold til resultatområder og Stortingets prioriteringer i bistanden. I gjennomsnitt var hvert av de ca 3 577 miljøtiltakene i denne studien registrert 2,4 ganger i registreringssystemet for policymarkører (mål og prioriteringer) og målgrupper. I tillegg er alle tiltakene ført i OECD DAC systemet for resultatområder. Dermed kan et gjennomsnittlig miljøtiltak i teorien rapporteres 3,4 ganger. Totalsummen av bistandsmidler som rapporteres blir dermed langt høyere enn summen bistandsmidler som faktisk er brukt.
- Variasjon i miljøinnsatsen innen og mellom land, regioner og sektorer er ofte stor i løpet av kort tid.
- Det er vanskelig å få øye på en klar systematikk og strategi bak miljøinnsatsen, både tematisk og geografisk.
- Det går mest miljøbistand til Afrika og Asia, med henholdsvis 504 og 291 millioner kroner i perioden 1999–2003. Målt i prosent av bistand til regionene går mest miljøbistand til Asia (20 prosent), etterfulgt av Latin-Amerika (17 prosent).
- Landene som mottar mest miljøbistand (i mill. kr) i Afrika i perioden er i rekkefølge Tanzania (301) etterfulgt av Etiopia (193), Angola (190), Zambia (168), Sør-Afrika (151) og Mali (142). Miljøbistand utgjør størst andel (prosent) av bistanden til Mali (48) etterfulgt av Angola (24), Sør-Afrika (23), Etiopia (19), Zimbabwe (18), Tanzania (17), Zambia (15) og Uganda (14). Blant viktige norske bistandsland utenfor Afrika har Kina og Nepal størst andel miljøbistand med henholdsvis 39 og 28 prosent.
- Miljøbistanden (i mill. kr) er størst innen "tverrsektoriell miljøinnsats"^{ix} (1 653) etterfulgt av sektorene "jordbruk"^x (655), "vannforsyning og sanitær"^{xi} (567), "energi"^{xii} (539) og "annen multisektoriell innsats"^{xiii} (521). Om innsatsen innen hver enkelt sektor måles som prosent av samlet miljøbistand er den størst innen "tverrsektoriell miljøinnsats" (26,0) etterfulgt av sektorene "jordbruk" (10,3), "vannforsyning og sanitær" (9,0), "energi" (8,4) og "annen multisektoriell innsats" (8,2).

Konklusjoner og anbefalinger

Økende dokumentasjon av miljø- og naturressursforvaltningens betydning for fattiges livsgrunnlag har ført til internasjonal enighet om at sterk miljøinnsats er nødvendig for å bekjempe

^{ix} OECD DAC hovedsektor «410 General Environmental Protection»

^x OECD DAC hovedsektor «311 Agriculture»

^{xi} OECD DAC hovedsektor «140 Water Supply and Sanitation»

^{xii} OECD DAC hovedsektor «230 Energy»

^{xiii} OECD DAC hovedsektor «430 Other multisectoral»

^{viii} Miljøbistand omfatter miljøspesifikke tiltak (miljø er hovedmål i tiltaket) og miljøintegrerte tiltak (miljø er delmål i tiltaket).

og forebygge fattigdom. Det er derfor overraskende at norsk miljøbistand er synkende, at miljøbistanden er volummessig overdrevet og feilaktig presentert i myndighetenes rapportering og at det synes å mangle en klar strategi og systematikk i miljøinnsatsen. Dette har skjedd på tross av, og ikke på grunn av, politiske føringer og prioriteringer og internasjonale forpliktelser. Det store spriket mellom intensjoner og praksis tyder på manglende evne hos bistandsmyndighetene til å følge opp både Stortingets og egne prioriteringer og føringer.

Det er stor fare for at norsk miljøbistand og fattige menneskers livsgrunnlag fortsatt vil bli nedprioritert dersom det ikke kommer på plass strategiske prioriteringer, klare mål, konkrete planer, forpliktende oppfølging, et godt resultatoppfølgingsystem og et korrekt rapporteringssystem.

WWF, Framtiden i våre hender og Utviklingsfondet anbefaler følgende tiltak for å bedre norsk miljøbistand:

- En gjennomgang av norsk miljørettet utviklingssamarbeid de senere år, herunder hva som er støttet, hvor, gjennom hvem og hvordan det er utført, og påfølgende rapportering til Stortinget og bistandsforvaltningen.
- En oppsummering av resultater og lærdommer fra norsk miljørettet utviklingssamarbeid, med perspektiver fra Sør, andre donorer og andre involverte.
- For utvalgte land gjennomføre en vurdering av norske prioriteringer og innsats innen miljøbistand i forhold til samarbeidslandenes prioriteringer og reelle behov hos hovedmålgruppen for bistanden (de fattigste). Skaffe oversikt over andre donorens utviklingssamarbeid i de aktuelle land og oppfølging av internasjonale avtaler på miljøområdet.

- Et bedre og mer presist rapporteringssystem, som omfatter faktisk ressursbruk og resultater av utviklingssamarbeidet innen miljø og naturressursforvaltning.
- At viktigheten av miljø og naturressurser for de fattigste, og internasjonale forpliktelser må ligge til grunn for strategier og planer for norsk utviklingssamarbeid, og være basis for dialog med samarbeidslandene og multilaterale organisasjoner om prioriteringene i utviklingssamarbeid støttet med norske midler.
- En plan for kraftig og systematisk opptrapping av norsk miljøbistand, reflektert i årlige budsjettproposisjoner fra UD (St.prp. nr. 1), basert blant annet på funn i gjennomgangene omtalt over etter hvert som de blir tilgjengelige.

Gjennomføring av anbefalingene over vil gi grunnlag for å utarbeide og følge opp handlingsplanen for miljø i bistanden som Stortinget har vedtatt skal lages. Gjennomføres disse anbefalingene vil det bidra til mer og bedre miljøbistand. Det vil komme både de fattige målgruppene i norsk bistand og vårt felles miljø til gode.

I gjennomføring av et krafttak for miljø i bistanden er det viktig å vise respekt for mottakerlandenes prioriteringer. Det gir liten mening å trykke norske planer ned over hodet på samarbeidslandene. Samtidig må norske bistandsmyndigheter ta på alvor sin egen erkjennelse av at god forvaltning av miljø og naturressurser er livsviktig for fattige mennesker, og for å unngå framtidige naturkatastrofer og nød. Norge må ha en bevisst holdning til at regjeringer i samarbeidsland ikke alltid prioriterer de fattigstes behov og rettigheter til fungerende økosystemer og produktive naturressurser.

Norge har ansvar for at norsk bistand faktisk når de fattigste og sikrer deres livsgrunnlag. For å sikre dette må det tas et krafttak for miljø og naturressursforvaltning i norsk bistand. ■

Bruk av trenede elefanter bidrar til den ultimate safaripplevelsen. Turismen er milliardindustri i Afrika, og ville dyr og natur er hovedattraksjonen for de besøkende. Det er viktig å sørge for at turistindustrien gir utviklingsmuligheter, inntekter og jobber for de lokale samtidig som den skjer på bærekraftig vis. FOTO: (C) WWF-CANON / MARTIN HARVEY

