

Ref

Bistånd för bättre miljö i u-land

Förslag om ett miljömål
i utvecklingsbiståndet

Översyn av de biståndspolitiska målen

Betänkande

SOU

1987: 28



Statens offentliga utredningar

1987: 28

Utrikesdepartementet

Bistånd för bättre miljö i u-land

Förslag om ett miljömål
i utvecklingsbiståndet

Betänkande

Översyn av de biståndspolitiska målen
Stockholm 1987

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
162 89 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 Stockholm

Tel: 08/763 23 20 Telefonid 8¹⁰ – 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ – 16⁴⁰ (endast internt)

Till Biståndsministern,
statsrådet Lena Hjelm-Wallén

Härmed överlämnas förslag till formulering av ett miljömål för biståndet. Efter regeringsbeslut den 14 maj 1987 angående översyn av de biståndspolitiska målen fick jag i uppdrag att framlägga ett sådant förslag. Direktiven återges i bilaga till denna promemoria.

Samråd har i enlighet med direktiven skett med en parlamentarisk referensgrupp. Den har bestått av riksdagsledamoten Pär Granstedt (c), kanslichefen Staffan Herrström (fp), riksdagsledamoten Bengt Silfverstrand (s), internationella sekreteraren Maud Sundquist (vpk) och riksdagsledamoten Margaretha af Ugglas (m). Vi har träffats tre gånger. Vi är överens om att som ett femte biståndspolitiskt mål föreslå formuleringen:

Framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön.

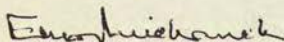
Sekreterare² åt utredaren har varit Gun-Britt Andersson och Mats Karlsson i utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete.

Sammankomster har ägt rum med sakkunniga inom SIDA, BITS, SAREC, Lantbruksuniversitetet i Uppsala, Svenska naturskyddsföreningen, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning m fl.

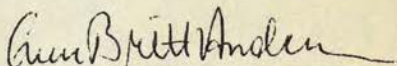
Den promemoria som följer innehåller motiveringen till förslaget och några uppgifter om svenska insatser inom biståndsprogram som berör utnyttjande av naturresurser och omsorg om miljön.

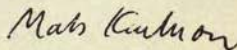
Uppdraget är härmed utfört.

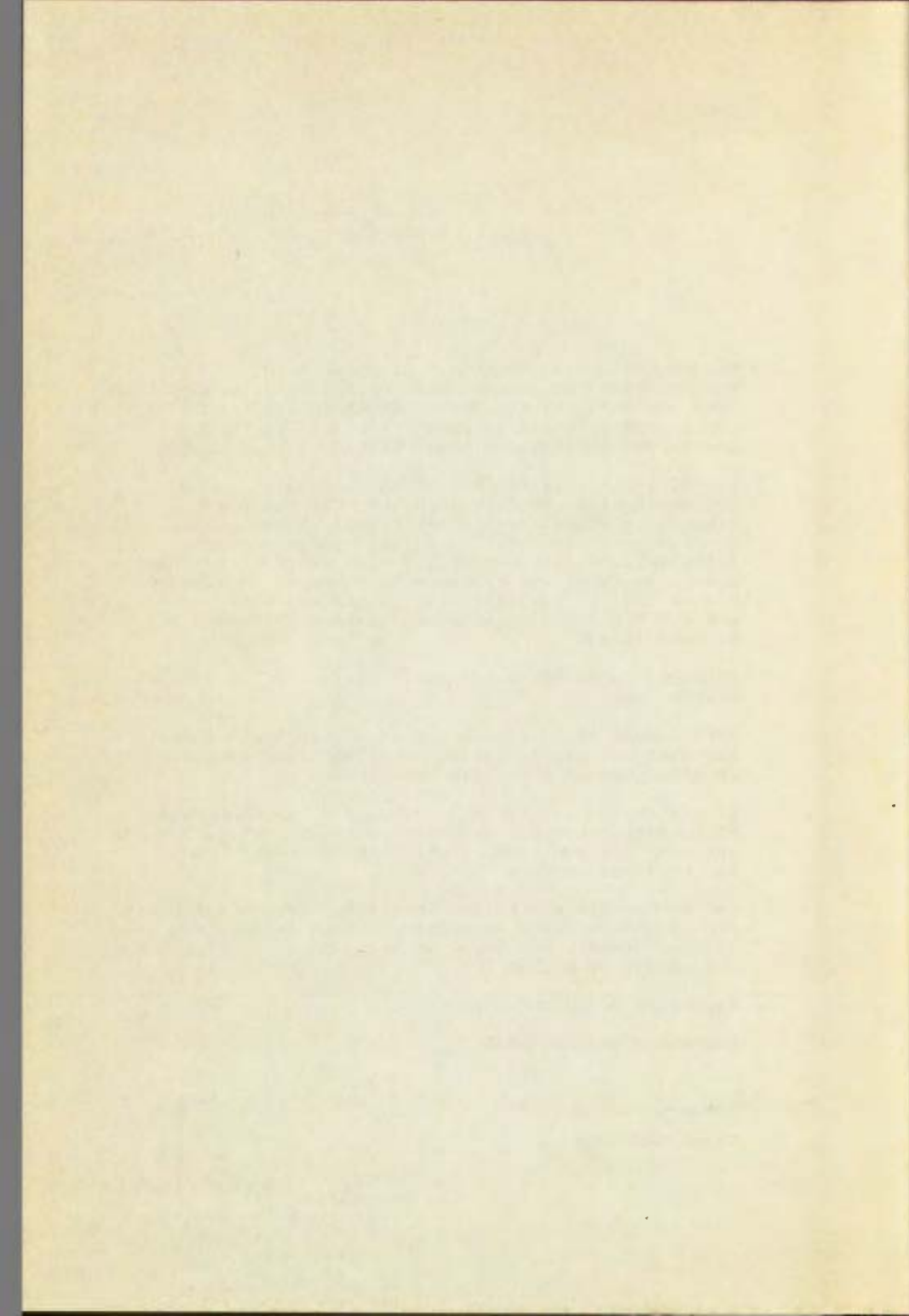
Stockholm 30 juni 1987



Ernst Michanek


Gun-Britt Andersson


Mats Karlsson



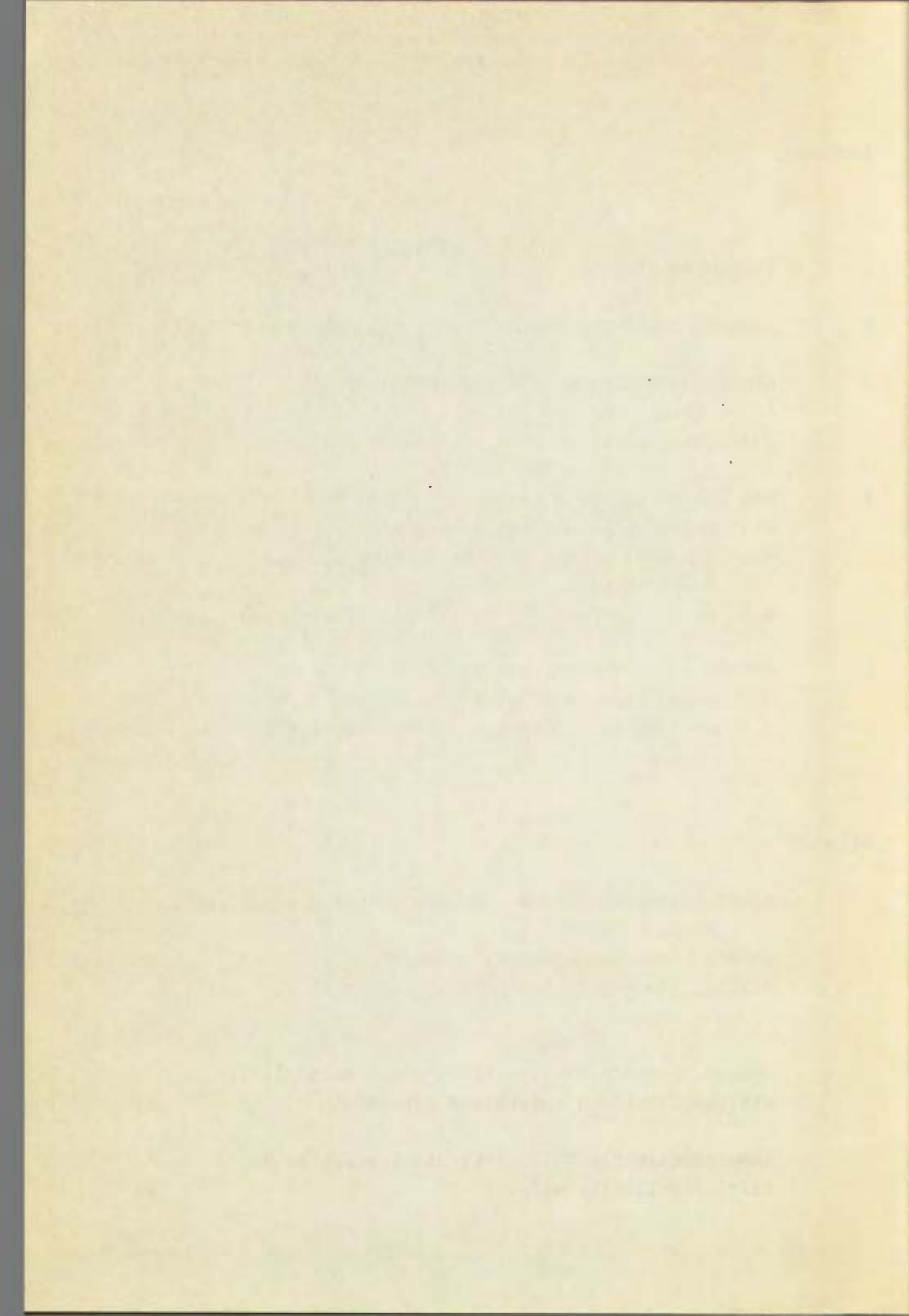
INNEHÅLL

Sid

1	INLEDNING	1
2	FÖRSLAG TILL FORMULERING AV ETT MILJÖMÅL I BISTÅNDET	3
3	SAMBANDET MELLAN DE FEM BISTÅNDSMÅLEN	
	3.1 Målen utgör en helhet	5
	3.2 Miljömålet stärker övriga mål	6
4	MÅL OCH MEDEL FÖR BISTÅNDET	
	4.1 Ett konkret mål som är ett medel: 1 %	10
	4.2 Huvudmålet: att höja de fattiga folkens levnadsnivå	11
	4.3 Resurs- och miljöfrågor i måldiskussionen	12
5	MILJÖN I BISTÅNDSPOLITIKEN	
	5.1 Några internationella initiativ	17
	5.2 Miljömålets uttryck i svenskt bistånd	20

BILAGOR

SIDA:	insatser för miljö- och markvård samt byskogs- bruk 1985/86	22
SAREC:	insatser inom miljöområdet	23
BITS:	genomförda och pågående insatser inom miljö- området	25
	Utdrag avseende miljöverksamhet och miljömål ur utrikesutskottets betänkande 1986/87:10	26
	Kommittédirektiv (Dir. 1987:25) Översyn av de biståndspolitiska målen	33



1 INLEDNING

Att formulera ett givet mål ...

Hur hänsyn till miljön bör formuleras som ett svenskt biståndspolitiskt mål är den uppgift som föreligger. Därvid skall även de övriga fyra målen för svenskt utvecklings-samarbete belysas. Den översyn av målen, som därmed sker, har till syfte att i dem ge uttryck åt hänsynen till miljön.

De målformuleringar som berörs är dels det allmänna målet för biståndet som är att

HÖJA DE FATTIGA FOLKENS LEVNADSNIVÅ,

dels de mera preciserade målformuleringarna, nämligen att

BISTÅNDET SKALL BIDRA TILL

- a) RESURSTILLVÄXT
- b) EKONOMISK OCH SOCIAL UTJÄMNING
- c) EKONOMISK OCH POLITISK SJÄLVSTÄNDIGHET, samt
- d) EN DEMOKRATISK SAMHÄLLSUTVECKLING
I MOTTAGARLÄNDERNA.

Dessa mål har styrt utformningen och inriktningen av de svenska offentliga biståndsinsatserna sedan början av 1960-talet. De har tillkommit och bekräftats i bred enighet i riksdagen, och de har inte heller nu ifrågasatts.

Riksdagens beslut 1987 att förordna formuleringen av ett miljömål för biståndet fattades likaledes enhälligt. Riksdagen har därvid uttalat sig också om innehållet i ett miljömål samt framhållit att miljöhänsyn i praktiken redan kan sägas utgöra ett av målen för vårt bistånd. Det kunde därför finnas goda skäl att bekräfta detta förhållande även i formuleringen av de biståndspolitiska målen.

För denna väl avgränsade uppgift har regeringen valt att tillkalla dels en utredare och dels en särskild parlamentarisk referensgrupp för att samråda med utredaren. Också bakom detta arrangemang ligger en från flera håll uttalad önskan att kunna manifesteras enighet om målen för det svenska biståndet.

Men varken målformuleringen eller enigheten är det viktiga, utan den diskussion som kommer till stånd och de impulser till handling som den ger.

Genom att en rad offentliga organ anmodas uttala sig och ett antal andra institutioner och organisationer inbjuds att säga sin mening om denna promemoria och dess förslag, kommer många att läsa, tänka och skriva något i ämnet. Utöver att ge underlag för ett beslut om en målformulering kan den öppna behandlingen påverka opinionsbildare, beslutsfattare, experter och andra som deltar i utvecklingsarbete hemma eller utomlands.

...och inspirera till handling

Utvecklingen kräver att människan vårdar och vidgar naturens tillgångar. Hon får bruka dem för produktiva ändamål men inte förbruka dem. Att ge alla de människor som finns - och dem som kommer - en rättmätig del i en varaktig utveckling, är en stor och nödvändig uppgift. Den kräver att några av oss tar för sig mindre för att andra skall få mer ur en totalt växande produktion.

Läget i världen kräver att vi talar mycket mer om hur detta skall gå till - och handlar tillsammans i större insikt och målmedvetenhet. Om denna promemoria kan bidra till den målmedvetenheten fyller den sitt syfte.

2 FÖRSLAG TILL FORMULERING AV ETT MILJÖMÅL I BISTÅNDET

FRAMSYNT HUSHÅLLNING MED NATURRESURSER OCH OMSORG OM MILJÖN.

Om denna formulering införes som ett av målen för det svenska utvecklingsbiståndet, blir dessa följande inom ramen för det överordnade målet, som är att

HÖJA DE FATTIGA FOLKENS LEVNADSNIVÅ.

BISTÅNDET SKALL BIDRA TILL

- a) RESURSTILLVÄXT
- b) EKONOMISK OCH SOCIAL UTJÄMNING
- c) EKONOMISK OCH POLITISK SJÄLVSTÄNDIGHET
- d) EN DEMOKRATISK SAMHÄLLSUTVECKLING, samt
- e) FRAMSYNT HUSHÅLLNING MED NATURRESURSER
OCH OMSORG OM MILJÖN

I MOTTAGARLÄNDERNA.

Den hänsyn till miljön, som enligt direktiven skall komma till uttryck i formuleringen av biståndsmålen, får därmed den form som synes närmast motsvara regeringens och riksdagens intentioner.

Någon ändring av formuleringen av de gällande målen föreslås inte. Riksdagen har understrukit att målen utgör en helhet. Den ordning i vilken de presenteras innebär därför inte en inbördes rangordning.

Ledamöterna av den parlamentariska referensgrupp, som regeringen i enlighet med riksdagspartiernas förslag utsett att samråda med utredaren, har förklarat sig överens om att förorda formuleringen.

Något om målformuleringens innebörd

Huvudordet i formuleringen är hushållning. Det är en god motsvarighet till det grekiska ursprungsordet till ekonomi, som handlar om att bebo och förvalta huset och vad därtill hör - och att använda dessa tillgångar så att de räcker för alla som tillhör hushållet. Utnyttjandet måste vara långsiktigt och bärkraftigt - inriktat på både dagens och framtidens behov: det skall vara framsynt.

Detta mål handlar om naturresurserna - luften, jorden och vattnet och därmed vad som utvinnes av dessa element i olika omvandlingsprocesser, t ex mat, energi; även människan hör dit - som resurs och nyttjare, tillgång och efterfrågare.

Naturresurserna är var för sig en del av omgivningen - miljön - och deras användning påverkar denna. Människan måste skydda och vårda miljön, återställa den efter skador som uppstått, aktivt och hållbart nyttja den och utveckla dess möjligheter: det ligger i ordet omsorg, som ger trygghet för hushållets framtida bestånd.

Biståndsmålen handlar om Sveriges bidrag i form av bistånd till de fattiga ländernas egna utvecklingsansträngningar. Miljömålet för biståndet erinrar om att Sverige och andra rika länder tillsammans med u-länderna tillhör en miljö, som behöver en efter allas behov avpassad hushållning med naturresurserna. Detta motsvarar på det globala planet vårt lands behov av en politik för Sveriges miljö. En del av den svenska politiken har i 1987 års lag om hushållning med naturresurser m m fått ett principiellt uttryck i första paragrafen, som lyder så: Marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning främjas.

3 SAMBANDET MELLAN DE FEM BISTÅNDSMÅLEN

3.1 Målen utgör en helhet

Som statsmakterna upprepade gånger understrukit skall målen för biståndet ses som en helhet. Målen förstärker och kompletterar varandra inom ramen för det gemensamma syftet att höja de fattiga folkens levnadsnivå.

Kampen mot fattigdomen och för förbättrade levnadsvillkor kräver angrepp på flera fronter samtidigt.

Den kräver resurstillväxt för att fylla människornas grundläggande behov av mat och vatten och ren luft, kläder och bostad, hälsa, utbildning och arbete, och den kräver inflytande för alla i samhällets angelägenheter.

Resurstillväxten skall ske inom ramen för ett förbättrat utnyttjande av naturtillgångarna. Tillväxten får inte ske så att den förstör kommande generationers förutsättningar att gå vidare i kampen mot fattigdomen och höja levnadsnivån. Befolkningstillväxten måste begränsas och den mänskliga miljön skyddas. I omsorgen om miljön inbegripes även skyddet för växternas och djurens bestånd och artrikedom.

Ekonomiska klyftor och sociala orättvisor måste bringas att minska och en successiv utjämning komma till stånd både mellan människorna och mellan nationerna. Respekt för människovärdet och allas deltagande i den politiska beslutsprocessen och i kulturen är grunden för en demokratisk samhällsutveckling. Därmed främjas också en allmän välbefinningsökning inom de gränser som en framsynt resurshushållning sätter.

Människors frihet från förtryck och nationers självständighet är en grund för en konstruktiv samlevnad och fred mellan folken. Därmed ökar möjligheterna att hindra rovdrift med naturtillgångar och förbättra den gemensamma hushållningen med jordens resurser.

Skyddet av miljön är en fråga för de små lokala samhällena likaväl som för världen som helhet. Samarbete inom länderna och internationell samverkan i detta syfte krävs nu i en omfattning som människosläktet inte tidigare prövat. Det kräver att solidaritet med de fattiga och maktlösa visas mer påtagligt i samarbetet.

Utvecklingsbiståndet är ett medel för det internationella samarbetet. För att motsvara sina syften måste biståndet lämnas inom ramen för ömsesidig respekt mellan de självständigt samverkande parterna och för ändamål som de är överens om.

I tankegångar och ordalag som dessa har biståndsmålen och utvecklingssamarbetet många gånger beskrivits, och därvid har även hänsynen till miljön berörts. Nu eftersträvas på grundval av erfarenheten en ökad betoning av resurshushållningens och miljöskyddets roll i utvecklingen och därmed i utvecklingsbiståndet.

3.2 Miljömålet stärker övriga mål

Miljömålet/tillväxtmålet

Världskommissionen för miljö och utveckling, den s k Brundtlandkommissionen, lämnade sin rapport i mars 1987. Kommissionen skriver:

"En bärkraftig utveckling syftar till att tillfredsställa nuets behov och strävanden utan att äventyra möjligheten att tillfredsställa framtidens. Långt från att kräva att tillväxten upphör, erkänner en sådan utveckling att fattigdomens och underutvecklingens problem inte kan lösas utan att vi får ett nytt skede av tillväxt, i vilket u-länderna i högre grad får delta och njuta av frukterna." (Denna och följande översättningar är preliminära.)

U-ländernas fattiga människor är för sin överlevnad beroende av att få ut allt mer ur jorden. Enbart befolkningsökningen innebär ett kontinuerligt och snabbt växande tryck på marken, om nuvarande konsumtionsnivåer, som redan är låga, inte skall sjunka ytterligare. Markförstöring, skogsskövling, torka, översvämningar - många är de olika yttringarna av den förstörelse av naturresurser och miljö som äger rum. Det är nödvändigt att öka produktionen utan att förbruka det naturens kapital den bygger på. Investeringar i nya produktionsmetoder behövs. Tekniken finns; problemet är att fattiga bönder inte har råd att arbeta långsiktigt. Det är fattigdomsfällan. Bistånd kan spela en stor roll för att bönderna skall kunna bryta sig ur denna. I målsättningen för ett sådant bistånd förutsätter miljömål och tillväxtmål varandra.

En höjd levnadsnivå i u-länderna kräver en stark tillväxt, en tillväxt som också är beroende av tillväxt i i-länderna. Här kommer miljömål och tillväxtmål lätt i konflikt med varandra. En långsiktigt bärkraftig utveckling så som den definierats i ovanstående citat kan inte äga rum med ett oavlatligt ökat förbrukande av jordens begränsade naturresurser.

Lösningen på denna konflikt kan endast sökas i ständigt förbättrad produktivitet i bruket av naturresurser. För att sådan ny teknik och nya produktionsformer skall komma till stånd krävs stora politiska ansträngningar, som det blir mycket svårt att få igenom i tider av ekonomisk stagnation. I praktisk verksamhet kommer svåra avvägningar att ständigt behöva göras mellan vad som synes främja ett miljömål respektive ett tillväxtmål, men på sikt är endast den utveckling acceptabel som tillfredsställer dem båda.

Miljömålet/utjämningsmålet

Miljömålet berör i hög grad det bistånd som vill främja ekonomisk och social utjämning. Den extrema fattigdomen är i sig, som så ofta beskrivits, orsaken till några av jordens allvarligaste miljöproblem. Åtgärdsprogram mot markförstöring hänger nära samman med åtgärdsprogram för förbättrade sociala villkor för de fattiga. Insatser för undervisning, omgivningshygien, familjeplanering, bostadsmiljöer i städer är exempel på nödvändiga inslag i en framgångsrik miljöpolitik för u-länderna. Det är inte stor risk i biståndet att en konflikt skulle uppstå mellan miljömålet och utjämningsmålet.

På lite längre sikt ger bättre miljö högre levnadsnivå för alla. I dag är det uppenbart att det är de fattiga som drabbas hårdast av miljöförstöringen. Brundtlandkommissionen skriver:

"När ett system närmar sig sina ekologiska gränser skärps orättvisorna. Således lider fattiga bönder värst när ett flodsystem försämras; de har inte, som rikare bönder, råd att bekosta markvårdsåtgärder. När städernas luft försämras lider de fattiga i sina utsatta områden värre av hälsoriskerna än de rika, som oftast bebor mer oförstörda stadsdelar. När mineraltillgångarna uttöms drabbas de som sist inlett en industrialisering av att då inte ha förmånen av billiga råvaror. Globalt sett är rikare länder i ett bättre läge både finansiellt och teknologiskt för att möta följderna av eventuella klimatförändringar.

Vår oförmåga att främja det gemensamma intresset i en bärkraftig utveckling är således ofta en följd av att relativt sett ha negligerat ekonomisk och social rättvisa inom och emellan länder."

Miljömålet/självständighetsmålet

En nations förutsättningar att utvecklas självständigt är beroende av styrkan i dess ekonomi. En ekonomisk utveckling utan hänsyn till miljön kan i längden inte upprätthållas.

I denna fundamentala mening verkar miljömålet i samma riktning som självständighetsmålet. Detta är särskilt tydligt i länder där en ur miljösynpunkt mer hållbar jordbrukspolitik är en förutsättning för att slippa beroendet av utländska livsmedelsleveranser. Andra länder har gjort den smärtsamma erfarenheten att det är ohållbart att bygga den politiska självständigheten på exploateringen av en enda naturresurs. Sambandet mellan de båda målen illustreras också av det svenska biståndet till några av länderna i södra Afrika. Detta motiveras i hög grad av självständighetsmålet samtidigt som markvård är ett naturligt koncentrationsområde.

Trots denna samstämmighet mellan nationella självständighetssträvanden och hänsyn till naturresurser och miljö är det uppenbart, att många av miljöproblemen sträcker sig över nationsgränserna och endast kan angripas genom internationell samverkan. Den enskilda nationens perspektiv är för trångt när ett land kan förbättra sin miljö, sin ekonomi och sin politiska ställning i världen genom att lasta kostnaderna för detta på sina grannar. Globala föreningar, utnyttjandet av vattnet i de internationella flodsystemen och exploateringen av jordens allmänningar (haven, atmosfären, rymden, Antarktis) är problemområden där enskilda nationer kan främja sina egna kortsiktiga intressen på bekostnad av andra länder. Särskilt tydligt blir problemet om frågan ställs vem som har rätt att utnyttja jordens unika naturmiljöer och ändliga råvaror.

I en kommentar till Brundtlandkommissionens rapport uttalade samväldets generalsekreterare, Sir Shridath Ramphal, tillika ledamot av kommissionen, bl a följande: "Det tjugonde århundrandet kan i själva verket komma att ses som en tid i vilken begreppen suveränitet och nationalstat nådde sin kulmen och började bli av allt mindre nytta för mänskligheten." Det är en historisk ironi att detta inträffar ungefär samtidigt som de flesta av jordens nationer bildas och innan dessa har fått utvecklas till fullo. Det ställer svåra politiska krav på både i-länder och u-länder.

I en annan kommentar säger kommissionsledamoten Maurice Strong, tidigare generalsekreterare för UNEP och FN:s världsmiljökonferens i Stockholm 1972, följande:

"Att på global nivå effektivt skapa ett styre och en förvaltning är helt klart den största enskilda uppgift som vi har att ta itu med under nästa århundrade. Jag finner det svårt att föreställa mig att vår civilisation skulle kunna bestå genom det kommande seklet om vi misslyckas med detta; å andra sidan, om vi lyckas, tror jag att vi står inför en ny, spännande och bestående tid av mänskligt framåtskridande."

I praktiskt biståndsarbete kommer miljömålet att stärka självständighetsmålet, men det är samtidigt uppenbart att miljödiskussionerna allmänt kommer att ställa många svåra frågor om nationell suveränitet.

Miljömålet/demokratimålet

I miljöproblemets kärna ligger att kostnaderna för en ekonomisk aktivitet inte är direkt uppenbara för aktören, att den samhälleliga kostnaden är större än den enskilda. För ett samhällsekoniskt optimalt resursutnyttjande krävs därför ett samhälle som är starkt nog att rationellt balansera enskildas intressen mot vad naturen kan bära. Så som vi känner världens politiska system är den nödvändigheten ett tillräckligt argument för att visa att en demokratisk samhällsutveckling endast stärker förutsättningarna för en lösning av miljöfrågorna.

Det argumentet kan föras vidare till att göra en demokratisk samhällsutveckling till en förutsättning i sig. Detta har tydligt bekräftats i erfarenheter av t ex markvårdsprogram i u-länder. För att ett sådant bistånd skall nå framgång krävs att ansvaret för programmens utformning och genomförande i högre grad vilar direkt på dem som berörs. Detsamma gäller skydd av naturskogar och andra värdefulla miljöer eller arter. Föreskrifter och förbud som inte tar hänsyn till människornas erfarenheter och grundläggande intressen når sällan sina syften. För att ett upplyst egenintresse ska kunna utvecklas krävs en alltmer demokratiskt organiserad samhällsstruktur.

Att grupper med olika och kanske motstridiga intressen har rätt att driva dessa hör till definitionen av en demokrati. I många mindre demokratiska länder dominerar de exploaterande intressena helt och ofta hänsynslöst. Demokratiska fri- och rättigheter är en förutsättning för att även andra intressen skall komma till uttryck. Det gäller politiska, fackliga och andra ideella grupper i allmänhet, och i synnerhet särskilda miljögrupper och nationella minoriteter. Även i mer demokratiska länder har statsmakterna visat sig vara långsammare med att förstå allvaret i miljöproblemen än vad många enskilda organisationer är. Det är av stor betydelse att de enskilda organisationerna i framtiden får spela en större roll i utformningen av miljöpolitiken i både i-länder och u-länder.

4 MÅL OCH MEDEL FÖR BISTÅNDET

4.1 Ett konkret mål som är ett medel: 1 %

Det mest omtalade målet i svenskt bistånd har varit och är nog alltså en-procentmålet. Det innebär att de pengar, som riksdagen varje år beslutar att staten skall bevilja till bistånd till u-länderna skall uppgå till ett belopp som är lika stort som en procent av det svenska folkhushällets samlade inkomster (uttryckt först som andel av bruttonationalprodukten BNP, numera som andel av bruttonationalinkomsten BNI). Denna biståndsvolym i pengar är 1987/88 i runt tal 10 miljarder kronor (10 000 miljoner), dvs 1 % av bruttonationalinkomsten som beräknas till nära 1000 miljarder kronor; för tio år sedan var biståndets totala belopp 3 550 milj kronor, något över 1 % av en beräknad BNP på ca 350 miljarder kronor. Dessa belopp säger inget eller föga om biståndets innehåll eller inriktning men är ändå av intresse för diskussionen om mål.

"En-procenten" till bistånd antogs 1960 av FN som ett internationellt mål för resursöverföringen från de rika länderna till de fattiga, och det gjordes 1961 av Sveriges riksdag till ett riktmärke för våra ansträngningar.

Genom biståndspropositionen nr 100 år 1962 blev detta riktmärke en princip som kraftigt underströks (biståndsbeloppet var 131 milj kronor som då utgjorde 0,15 % av BNP). År 1968 hade anslagsbeloppet nått 400 milj kronor, 0,3 % av BNP. Då antog riksdagen en plan för hur målet genom successiva anslagshöjningar skulle uppnås vid 1970-talets mitt (1974/75). Målet 1 % uppnåddes genom budgeten för 1975/76 och procenttalet har därefter stått fast. Denna anslagsvolym, anknuten till en nationalinkomst som normalt växer både till belopp och värde, har ofta betecknats som ett "etappmål" och anges numera av regering och riksdag som den lägsta godtagbara volymen, en minimi-nivå.

FN-målet blev efter några år omdefinierat och preciseras till att avse 0,7 % av BNI i årliga överföringar (faktiska utbetalningar), ett mål som Sverige uppnådde 1974. (Norge, Holland och Danmark har också nått FN-målet och de tre har nu en högre biståndsnivå än Sverige.)

Detta biståndets volymmål har fördelen att vara enkelt, konkret och mätbart. Tillämpningen är dock inte självklar, och ofta är den omtvistad. Målets uppfyllande bevakas från många håll: ett förslag av regeringen 1984 att i det finansiellt ansträngda läget hålla tillbaka ökningen under ett år godkändes som en tillfällig åtgärd men anslagsnivån höjdes under året till i det närmaste 1 % av BNI och har därefter återgått till mål-nivån.

En justering uppåt av målsiffran föreslås ofta. Även sedan det ursprungliga målet kan anses ha uppnåtts, är därför målformuleringen ständigt en orsak till uppmärksamhet och diskussion om biståndet, dess volym, dess inriktning och dess effektivitet.

Detta är bra för biståndets syftemål. Penningmedelsmålet är ett medel till mer och bättre bistånd.

4.2 Huvudmålet: att höja de fattiga folkens levnadsnivå

"Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå". Denna inledande målformulering från 1962 (prop. 100) anger både biståndets syfte och dess inriktning. Den uttrycker ett övergripande mål, som oavlatligt återopas, tolkas och preciseras i likartade ordalag.

De nu gällande fyra biståndsmålen från 1978 kan alla rymmas inom detta övergripande mål. De fanns alla med i liknande formulering i princippropositionerna 1962 (nr 100) och 1968 (nr 101). Den s k biståndspolitiska utredningen utmynnade i preciserade målformuleringar 1977 (i huvudbetänkandet, SOU 1977:13). Regeringens förslag med anledning därav lades fram 1978 (prop. 1977/78:135), och målens formulering fastställdes av riksdagen samma år i enlighet med utrikesutskottets enhälliga förslag (UU 1978/79:1).

För dem som är noga med formuleringar kan det påpekas, att det riksdagsbeslut om de fyra målen som fattades 1978 och som alltså gäller, innehåller just de ord som angivits i föregående avsnitt. Det första målet är resurstillväxt, inte ökad resurstillväxt som 1977 års utredningsförslag även använde. Det andra målet är ekonomisk och social utjämning, inte rättvisa som då och då står i referat. Det tredje målet är ekonomisk och politisk självständighet, inte oberoende som biståndspolitiska utredningen hade föreslagit. Det fjärde målet är en demokratisk samhällsutveckling. Orden biståndet skall bidra till som står först, och orden i mottagarländerna som står sist, hänför sig till alla målen. (Ibland betecknas också de fyra målen som huvudmål.)

Hur riksdagen 1978 såg på målens samband med varandra framgår av följande utdrag ur utrikesutskottets förslag till uttalande, som alltså antogs av riksdagen:

"Någon uttömmande beskrivning av syftena med vår biståndsverksamhet ger de fyra huvudmålen givetvis inte. De anger emellertid några av de främsta förutsättningarna för att åstadkomma en höjd levnadsnivå och rättvisare levnadsvillkor för de

fattiga människorna, för att deras grundläggande behov skall bli tillfredsställda och för att de skall bli engagerade i de politiska beslut som styr samhällsutvecklingen. Biståndets uppgift kan också sägas vara att på lång sikt göra sig självt överflödigt genom att ge de fattiga länderna hjälp till självhjälp, öka deras självtillit och oberoende och på så sätt lägga grunden för ett mera jämlikt samarbete mellan länderna.

De fyra huvudmålen bör ses som en helhet. Framför allt är det angeläget att tillväxtmålet inte ses som ett självändamål. Det är lika mycket att betrakta som ett medel för att åstadkomma ekonomisk och social rättvisa. Ekonomisk och annan resurstillväxt är av avgörande betydelse för att fattiga länder skall kunna komma ut ur sin underutveckling, men för att vara meningsfull måste tillväxten komma till stånd utan rovdrift på naturtillgångar och ytterst vara inriktad på att förbättra levnadsvillkoren inte för ett fåtal utan för de breda och ofta förtvivlat fattiga folklagren i u-länderna."

4.3 Resurs- och miljöfrågor i måldiskussionen

Biståndets tillväxtmål måste avse en resurstillväxt som sker utan rovdrift på naturtillgångar, fastslog alltså riksdagen 1978 (se ovan). Riksdagen anslöt sig också till ett regeringsuttalande som bl a innehöll följande: Tillväxtmålet måste idag avse en produktionsökning som bevarar ekologisk balans och förutsättningarna för en fortsatt ökning av resurserna.

Riksdagen uttalade för egen del, att ekologiska och miljöaspekter borde ingå som självklara komponenter i varje biståndsprograms utformning och genomförande.

Då riksdagen antog de fyra målen hade den också att ta ställning till en motion (1977/78:1911) från två ledamöter (c), som ville att riksdagen skulle uttala sig för att ekologisk balans skulle införas som ett femte mål för den svenska biståndspolitik. Riksdagen antog inte förslaget om det femte målet utan ansåg att det räckte med vad som sagts om tillväxtmålets innebörd. Tanken på ett övergripande miljömål hade väckts hos regeringen 1977 av universiteteten i Uppsala och Göteborg i deras yttranden över den biståndspolitiska utredningens förslag (prop. 1977/78:135 s. 13). Biståndsministern hade instämt i kravet på att ta ekologiska hänsyn men kommit till slutsatsen: "att uppställa ekologisk balans som ett särskilt femte mål för biståndspolitik är måhända ej nödvändigt".

Före 1978 års diskussion om målformuleringar hade hänsynen till naturresurser och miljö i biståndet många gånger tagits upp i och utanför riksdagen.

I den rapport rörande det svenska utvecklingsbiståndet, som utarbetats av en interdepartemental arbetsgrupp och bifogades prop. 100 av 1962, behandlades bl a balans- och integrationsproblemen vid u-ländernas utveckling. Det vore önskvärt att till en del undvika "den västerländska industrialiseringens sociala rubbnings- och desorganisationsfenomen". "Ekonomiska investeringsinitiativ av miljömässigt genomgripande slag, såsom upprättande av tunga industrier o dyl bör därför regelbundet gå hand i hand med speciella sociala och socialpolitiska initiativ, uppbyggnad av fackliga organisationer, yttre samhällsplanering, arbetsförmedling etc", uttalade rapporten (s. 92). Rapporten behandlar den redan pågående biståndsverksamheten med dess kunskapsöverföring för både produktion och familjeplanering och ser den som viktig och välmotiverad.

Det var med den bakgrunden, som statsminister Tage Erlander i inledningen till prop. 1962:100 framförde den enhälliga svenska opinionens önskan - manifesterad genom en bred medborgarkommission under statsministerns ledning och bekräftad genom riksdagens bifall - att genom biståndet söka minska skillnaderna i levnadsvillkoren mellan industriländerna och de underutvecklade länderna, genom att "vidga handeln, lindra nöden, förmedla kunskande och tillföra kapital". Framstegen hade till någon del nått de fattiga länderna - t ex medicinens landvinningar, som därmed bidragit till att deras redan tidigare snabba befolkningstillväxt accelererat och nu utgjorde ett allvarligt hot mot en verklig förbättring av den enskilda individens levnadsvillkor. Biståndet skulle gå ut på "att hjälpa de fattiga folken att utvecklas ekonomiskt och socialt och därmed hjälpa sig själva".

Då miljödebatten kom igång i Sverige på 1960-talet, var det i-ländernas mer än u-ländernas miljöförstöring som var i blickpunkten.

I den svenska u-landsdebatten behandlades u-ländernas resursproblem till en början med den alltför snabba folkökningen som utgångspunkt. Den förutsebara befolkningsexplosionen uppfattades som den utvecklingsfaktor,

vilken främst skapade obalans mellan produktion och konsumtion. Den mänskliga rättigheten till kunskap om födelsekontrollerande metoder befanns vara en huvudsak för direkt svenskt bistånd vid sidan om insatser på den ekonomiska utvecklingens område.

Jordbruk och livsmedelsproduktion blev efterhand viktigare i biståndet än t ex yrkesutbildning för industriarbete. En del nya insatser fick en klar anknytning till naturresurser. President Nyerere från Tanzania gav 1965 impulsen till en särskild för Östafrika ordnad universitetsutbildning i Uppsala i marklära. Mark- och skogsvård och vattenförsörjning på landsbygden kom efterhand in i landprogrammen för biståndet, och de har förblivit viktiga insatsområden vid sidan om social service som utbildning och hälso- och sjukvård i kampen mot fattigdomen.

År 1970 planerades redan för 1972 års FN-konferens i Stockholm om den mänskliga miljön. Bidrag med pengar och personal lämnades för enskilda u-länders inventering av miljöproblem i rapporter till konferensen. I 1970 års verksamhetsberättelse från SIDA ser man skogsbruk och landsbygdens vattenförsörjning framhållas som allt viktigare insatsområden. Och i 1970 års anslagsframtällning för budgetåret 1971/72 kommer utnyttjandet av naturresurser och miljöbevarande åtgärder in som nya forskningsområden. Miljöskyddet uppmärksammas i växande grad i förberedelsearbete för biståndsinsatser på olika områden, t ex industriprojekt.

Diskussionen om mål och medel präglades mer och mer av egna svenska erfarenheter från u-landsarbetet.

Från 1971 och framåt utvecklades ett slags dialog mellan riksdagens utrikesutskott och biståndsmyndigheterna om hur u-ländernas resurs- och miljöfrågor bäst skulle uppmärksammas i svenskt bistånd. SIDA:s beskrivning av arbetets inriktning bedömdes positivt av riksdagen, som 1975 gjorde ett nytt uttalande till stöd för det miljöinriktade arbetet. Samtidigt uttalade riksdagen följande:

"U-ländernas mest pressande miljöproblem ligger ofta i deras fattigdom, i bristen på drickbart vatten, i dålig kost och undermåliga bostäder. Även inom jordbruket är det ofta fattigdomen som leder till miljöproblem. Bönderna tvingas, för att få fram årliga skördar, att bruka jorden på ett sätt som leder till sjunkande avkastning och erosion. Dessa problem kan avhjälpas bara med en förbättrad levnadsstandard för folkflertalet i u-länderna."

SIDA:s styrelse gjorde i sitt yttrande över biståndspolitiska utredningens betänkande 1977 följande uttalande som berör resurserna, fördelningen och ekologin:

"Under 1960- och 1970-talen har den fattiga världens underläge blivit mera markerat. Framstegen i u-länderna kan te sig imponerande mot bakgrund av den låga utgångspunkten. Men de är inte stora nog för att hindra, att klyftan mellan fattiga och rika fortsätter att växa. Skillnaderna har också blivit mer uppenbara och kända av de eftersatta. Sedan några länder i "den tredje världen", som har stora resurser av olja och vissa andra naturtillgångar, lyckats hävda sig mot exploaterande företag och mot köparna och kan börja skapa välstånd för sig själva, har majoriteten av u-länder börjat hänföras till "den fjärde världen". Fattigdomen i dessa länder är så djup, att för flertalet knappast ens de mest grundläggande mänskliga behoven kan hjälpligt tillgodoses. Medan deras "basbehov" av mat, vatten, hälsa, kläder, bostad, utbildning, arbete och medinflytande är i väsentlig mån ofyllda, kan en minoritet av jordens befolkning - förvisso representerad av en ekonomisk överklass också i u-länderna - fortsätta att konsumera på ett sätt som ur den fattiga världens synpunkt kan te sig både omätligt och omätligt.

Varken ekologin eller moralen tål*) att denna utveckling fortsätter. Jordens resurser är inte tillräckliga för att ge alla folk en konsumtionsstandard liknande de rika ländernas, och den ekologiska balansen är allvarligt hotad redan av vårt sätt att tillfredsställa våra nuvarande anspråk. De icke förnyelsebara tillgångarna måste förvaltas under gemensamt ansvar. I syfte att möta allas behov måste gemensamma mål uppställas för att ta tillvara de produktiva resurserna och fördela produktionens resultat så att de fattiga får en större del därav. Måtta i resursutnyttjandet och utjämning av konsumtionen är inte bara en fråga om solidaritet mot människorna i dagens värld - det är en förutsättning för våra barns välfärd i morgondagens."

*) Uttrycket bygger på ett uttalande 1970 av Canadas premiärminister Lester Pearson i anslutning till den s k Pearson-kommissionens rapport "Partners in Development", 1969.

Att frågor om hushållning med naturresurser och omsorg om miljön i u-länder tidigt fanns med i diskussionen om biståndet och i utvecklingssamarbetet betyder inte, att dessa behov var tillfredsställande tillgodosedda i biståndet. Varken i-länders eller u-länders regeringar var starkt engagerade för miljön i u-länderna - den ekonomiska tillväxten gick före. Men erfarenheten visade allt tydligare att en säker produktionstillväxt krävde en resurs- och miljöskyddande utvecklingspolitik.

Resurs- och miljöfrågornas betydelse i biståndet kom att alltmer betonas i riksdagen under 1980-talet.

Motionsyrkandet (c) om ett särskilt miljömål för biståndet hade återkommit i riksdagen 1979 och 1980 men inte heller då bifallits. En ny ingående debatt om biståndets mål och medel följde 1981 i riksdagen med särskild hänvisning till resurs- och miljöfrågor, som tagits upp i SIDA:s anslagsframställning och regeringens budgetförslag samt i motion om biståndets inriktning (se utrikesutskottets betänkande 1980/81:20). Ökade anslag föreslogs och beviljades till miljö- och markvårdsinsatser, och behovet av sådana insatser underströks efterhand allt kraftigare från flera håll. Olika åsikter har rått om hur detta bör ta sig uttryck i anslagens storlek och budgetens fördelning på anslagsposter.

Under denna diskussion har yrkanden på senare år återigen kommit fram om en mer omfattande översyn av biståndspolitik, varvid miljö- och resursfrågornas växande roll i utvecklingen betonats. Fattigdomen som ett utvecklingshinder och hurusom de fattiga tvingas till miljöförstörande åtgärder för att överleva har understrukits mot bakgrunden av ett växande erfarenhetsunderlag, och riksdagen har varje år betonat vikten av att dessa förhållanden uppmärksammas i biståndet.

Då yrkandet om ett särskilt miljömål för biståndet togs upp i riksdagen 1987 (motion 1986/87 U 209 (c)) föranledde det utrikesutskottet att uttala bl.a. följande, som enhälligt godkändes av riksdagen:

"De nu gällande fyra biståndspolitiska målen fastställdes i sin nuvarande form för tio år sedan. Sedan dess har riksdag och regering fortlöpande gjort uttalanden om biståndets inriktning som, vid sidan om målen, tjänar som riktmärken för utvecklingssamarbetet. Biståndets innehåll har gradvis förändrats. Betoningen av landsbygdsutveckling, åtgärder mot miljöförstöring, koncentrationen av det landinriktade biståndet på de fattigaste länderna, särskilt i Afrika, är några inslag i denna förändring.

Miljö- och markvårdande insatser har numera fått så stort utrymme i det svenska utvecklingssamarbetet att miljöhänsyn i praktiken kan sägas utgöra ett av målen för vårt bistånd. Det kan därför finnas goda skäl för att bekräfta detta förhållande även i formuleringen av de biståndspolitiska målen. Utskottet föreslår att regeringen mot bakgrund av de gångna årens erfarenheter gör en översyn av formuleringen av biståndsmålen i syfte att i dem ge uttryck åt hänsynen till miljön."

För den närmare motiveringen till detta förslag hänvisas till bilaga.

5 MILJÖN I BISTÅNDSPOLITIKEN

5.1 Några internationella initiativ

Miljöfrågornas angelägenhet har på senare tid inte formulerats tydligare och starkare än i Brundtland-kommissionens rapport. Brundtland-kommissionen, eller Världskommissionen för miljö och utveckling, ledd av Norges nuvarande statsminister Gro Harlem Brundtland, lade fram sin rapport "Our Common Future" i mars 1987 efter över tre års arbete. Initiativ till kommissionen togs av FN:s generalsekreterare, men kommissionen har arbetat med ett självständigt mandat, liksom tidigare både Brandt- och Palme-kommissionerna. Medlemmarna i Brundtland-kommissionen har varit individuellt inbjudna. De har representerat ett brett spektrum av geografisk härkomst, politisk övertygelse och professionell erfarenhet. Av stor betydelse är den majoritet som medlemmar från u-länderna utgjort.

Brundtland-kommissionens slutsatser skall inte sammanfattas här. Kommissionens rapport kommer inom kort att finnas tillgänglig i svensk översättning. Två citat kan dock få belysa några av dess viktigaste budskap.

"När detta sekel inleddes hade varken mänsklighetens numerär eller tekniken kraften att radikalt ändra globala system. När seklet nu går mot sitt slut har inte endast det väldigt mycket större antalet människor och deras verksamhet den kraften, utan stora, oavsiktliga förändringar äger rum i atmosfären, i jordarna, i vattnen, bland växter och djur, och i sambanden mellan alla dessa. Takten i förändringarna överstiger vetenskapens förmåga och våra nuvarande möjligheter att bedöma och dra slutsatser. Den gäckar de politiska och ekonomiska institutionerna, som kommit till i en annan, mer splittrad värld, i deras försök att anpassa sig till och bemästra de nya villkoren. Den oroar djupt många människor, som söker vägar att placera dessa frågor på den politiska dagordningen."

"Vår rapport, 'Vår gemensamma framtid', är inte en förutsägelse om ständigt tilltagande miljöförstörelse, fattigdom och lidande i en ständigt mer förorenad värld bland ständigt minskande resurser. Tvärtom, vi ser möjligheten till en ny tid av ekonomisk tillväxt, en tid som baseras på en politik som upprätthåller och vidgar naturens resursbas. Och vi håller en sådan tillväxt för att vara absolut nödvändig för att lindra den stora fattigdom som nu fördjupas på många håll i u-världen."

Vilka internationella initiativ Brundtland-kommissionens rapport kommer att leda till återstår att se. I samband med dess presentation har den dock redan rönt stor uppmärksamhet. På svensk inbjudan arrangerades en nordisk konferens om miljö och utveckling i Saltsjöbaden den 8-10 maj 1987, då rapporten diskuterades av de nordiska regeringarna och en lång rad inbjudna miljöexperter, ekonomer, representanter för enskilda organisationer med flera.

Brundtland-kommissionens rapport var även en huvudpunkt vid UNEP:s senaste styrelsemöte, som hölls i Nairobi i juni 1987. På nordiskt initiativ rekommenderade UNEP alla regeringar och berörda FN-organ att revidera sina utvecklingsprogram i ljuset av rapportens analys och rekommendationer. Samtidigt antog UNEP ett eget dokument, det s k miljöperspektivet, "Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond", utarbetat i anslutning till kommissionens arbete med riktlinjer för hur hänsynen till miljön bör integreras i alla samhällssektorer. Samtidigt förändrades på svenskt initiativ inriktningen på UNEP:s särskilda u-landsprogram (det s k "clearing house") så att det direkt skall hjälpa ett antal u-länder att upprätta institutioner och planeringssystem för att säkerställa hänsynen till miljön i deras utvecklingsprogram.

Även Världsbanken, som tidigare fått utstå mycken kritik för att de projekt den finansierat inte tagit tillbörlig hänsyn till miljön, har ändrat sin inställning till miljöfrågor. I maj 1987 presenterade Världsbanken en lång rad åtgärder på miljöområdet. Dessa inkluderar en ny miljöavdelning inom banken, ett betydande antal nya tjänster och miljöstudier i de trettio mest utsatta u-länderna. Världsbankschefen Barber Conable deklarerade: "Om Världsbanken har varit en del av problemet i det förflutna, avser jag att göra banken till en föregångare i att finna lösningar för framtiden." Världsbankens tydligt ändrade inställning kan komma att få stor betydelse för utvecklingsprojekt runt om i världen, dels på grund av bankens egen storlek, dels på grund av det starka inflytande den har på andra organ.

En annan organisation som har stort inflytande på miljövårdsaktiviteter är Internationella naturvårdsunionen, IUCN. IUCN är en bred organisation som består av regeringar, enskilda organisationer och vetenskapsmän. Från Sverige deltar bl a Svenska Naturskyddsföreningen. IUCN har sedan 1948 arbetat med att ge miljöfrågorna ökad prioritet. 1980 presenterade IUCN tillsammans med UNEP och Världsnaturfonden (WWF) en världsstrategi för miljöskydd, "World Conservation Strategy". Det är ett stort och vetenskapligt väl genomarbetat dokument som här citeras:

"Syftet med Världsstrategin för naturvård är att uppnå tre övergripande mål när det gäller skyddet av de levande resurserna.

a. att vidmakthålla outhålliga ekologiska processer och livsviktiga system (t ex jordtäckets förnyelse och dess skydd, att näringsämnen får återgå till jorden och att vatten renas) som är nödvändiga för människans överlevnad och för utveckling;

b. att bevara genetisk variation (det spektrum av genetiskt material som finns i världens organismer) av vilken många av de ovannämnda processernas och livsviktiga systemens funktion beror; på den genetiska variationen beror också de förädlings- och uppfödningssystem som krävs för skydd och förbättring av odlade växter, husdjur och mikroorganismer, liksom många av våra vetenskapliga och medicinska framsteg, teknisk innovation samt tryggheten för de många industrier som utnyttjar levande naturresurser;

c. att säkerställa ett uthålligt, långsiktigt nyttjande av arter och ekosystem (framför allt fisk och vilt, skogar och betesmarker) som försörjer såväl miljoners små samhällen på landsbygden som stora industrier."

Bland nordiska länder har Norge mest explicit uttryckt miljöhänsyn som en del av sin biståndspolitik. I juni 1987 antog stortinget en proposition "Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp". I den förs en utförlig måldiskussion. Bland de norska biståndspolitiska målen står miljömålet först. De övriga heter "ökonomisk vekst, bedre levekår for de fattigste befolkningsgrupper, sikring av menneskerettigheter og fremme av fred mellom nasjoner og regioner". Miljömålets formulering är värd att citeras i sin helhet:

"Forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø

Den sterke forringelsen av naturgrunnlaget i mange utviklingsland som svekker deres muligheter for framtidig utvikling, gjør det naturlig å stille opp forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø, nasjonalt og internasjonalt, som et viktig delmål for norsk utviklingshjelp. Økonomisk vekst og forvaltning av naturressursene er oppgaver som må vurderes samlet og løses under ett, for å sikre en varig og bærekraftig utvikling."

5.2 Miljömålets uttryck i det svenska biståndet

Miljöhänsynen har vunnit ett ständigt ökat utrymme inom det svenska biståndet. Sveriges agerande i internationella fora har varit och är betydelsefullt. Sedan Sverige var värdland för miljökonferensen 1972 har Sverige, särskilt tillsammans med de övriga nordiska länderna, varit pådrivande i den internationella debatten. Detta engagemang har också speglats i den hänsyn som givits miljöfrågorna i biståndsprogrammet. Att denna hänsyn faktiskt fått ett ökat utrymme är ett av skälen till att utrikesutskottet föreslog en översyn av de biståndspolitiska målen.

Miljö kan inte betraktas som en särskild sektor. Ett miljömål måste prägla biståndsverksamheten inom alla samhällssektorer. Det går därför inte att lista och kvantifiera miljöhänsynen i biståndet. Det finns dock ett stort antal insatser som mer eller mindre tydligt kan definieras som ett miljöinriktat bistånd.

SIDAS klart miljöinriktade insatser ingår till största delen i det bilaterala landprogramerade biståndet. Det handlar huvudsakligen om långsiktiga program för markvård och skogsbruk. (Det är viktigt att notera att många miljöanknutna program inom t ex jordbruk, vattenförsörjning och hälsovård då inte alls eller bara delvis räknas med.) SIDA bedriver sådana miljöinriktade projekt i de flesta mottagarländer. Viktigast bland dem är Indien (byskog), Etiopien (katastrofförebyggande insatser) och Kenya (markvård). Utöver detta ges stöd via andra anslagsrubriker till fältprogram i vissa länder utanför programlandskretsen (i Sahel och Tunisien), till regionala program, till internationella organisationer, bland andra ett par enskilda organisationer (framför allt IUCN), samt till metodutveckling, utbildning med mera. Bland dessa åtgärder kan särskilt miljökonsekvensutredningar framhävas som ett nödvändigt inslag i utformningen av biståndsinsatser. Där sådana görs som en del av förberedelsearbetet kan ofta miljöhänsyn tas utan de höga kostnader som följer när produktionen skall ändras eller miljön repareras i efterhand. I en bilaga framgår de insatser som finansieras genom SIDA tydligare. Följande tabell illustrerar några proportioner i utvecklingen av SIDAS miljöinriktade bistånd.

SIDAS insatser för miljö- och markvård samt skogsbruk (uppskattade utbetalningar i miljoner kronor)

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
Landramar	73	129	175	148	211
Övriga anslagsposter	23	24	40	26	49
Totalt	96	153	215	174	260
Andel av SIDAS totala utbetalningar (i %)	3,2	4,3	5,7	4,3	5,9

(Källa: SIDAS lantbruksbyrå)

Även SAREC har blivit allt mer aktivt i att stödja miljöorienterad verksamhet. Detta har skett mot bakgrund av en ökande insikt om det stora behovet av en fördjupad kunskap om miljöproblemen och hur de kan hanteras. I en särskild skrivelse (skr 1985/86:76) i december 1985 föreslog regeringen att 100 miljoner kronor skulle kanaliseras via SAREC till ett femårigt forskningsprogram kring avskogning och markförstöring. I en bilaga framgår SARECs planerade användning av dessa pengar, som för det första året anslogs av riksdagen 1986.

SIDAS och SARECs program är huvudsakligen fattigdomsinriktade. De handlar främst om att främja långsiktigt hållbara metoder för bruk av mark och skog. Men u-ländernas befolkningsbild håller snabbt på att ändras. Huvuddelen av den kraftiga befolkningsökningen äger rum i städerna. SIDA överväger nu också större satsningar för att bekämpa urbaniseringens miljöproblem.

I takt med urbaniseringen och u-ländernas industrialisering växer den typ av miljöproblem som för några decennier sedan föreföll begränsad till den industrialiserade världen. Denna utveckling speglas också i det ökade utrymme som miljöinriktade insatser får inom Sveriges bredare samarbete med u-länderna. BITS stödjer en lång rad projekt och studier som till övervägande del handlar om skydd mot föroreningar. BITS insatser framgår av bifogade lista.

Sveriges bistånd på miljöområdet är inte begränsat till vad som görs av SIDA, SAREC och BITS. Enskilda organisationer har spelat och måste fortsätta att spela en stor roll. Både på det nationella och det internationella planet agerar flera olika typer av både statliga och enskilda organisationer.

Framväxten av miljöinsatser i det svenska biståndet speglar den ökade insikten om betydelsen av att värna om miljön. Den har också, särskilt inom det industriella området, underlättats av att miljöarbetet i det svenska samhället bidragit till att skapa en god resursbas för biståndet.

Miljöfrågornas ökade betydelse har hittills främst kommit till uttryck i verksamheten utan ändring av biståndsmyndigheternas organisation. Behovet av utbyggd kapacitet inom miljöområdet uppmärksammades av regeringen och riksdagen i samband med den särskilda forskningspolitiska propositionen våren 1987. SAREC gavs då möjlighet att inrätta forskartjänster kring bl a ekologi och miljöfrågor.

Inom den tid som stått till förfogande för denna översyn av de biståndspolitiska målen har det inte varit möjligt att på något mer ingående sätt redovisa eller sammanfatta erfarenheter av biståndet på miljö och naturresursområdena. Berörda organisationers egna redovisningar av verksamhet och resurser kan utgöra en värdefull komplettering inför riksdagens och regeringens behandling av översynen.

SIDA:s insatser för miljö- och markvård samt byskogsbruk 1985/86
(uppskattade utbetalningar i miljoner kronor, totalt ca 260 mkr)

I Landprogrammerat bistånd samt katastrofmedel

Indien (byskogsprogram i fr a Tamil Nadu, Orissa och Bihar)	100
Etiopien (byskogsprogram, markvård, katastrof-förebyggande insatser)	35
Kenya (markvård)	25
Tanzania (skog, naturvårdsverk)	10
Lesotho (markvård, markanvändningsplanering, skoglig utbildning)	10
Mocambique	< 5
Guinea-Bissau	< 5
Nicaragua	< 5
Laos	< 5
Vietnam	< 5
ca	210 mkr

II Övriga anslagposter

Regionala program	<10 mkr
SADCC:markvårdsenhet	
Me kongkommittén: naturresursplanering	
Försöksverksamhet och metodutveckling (efter insatstyp; urval)	40 mkr
Fältprogram, pilotprojekt	
Byskogsprogram FAO	
Sahel	
Tunisien	
Zambia	
Naturresursplanering	
IUCN, naturresursstrategier för 2-3 programländer	
Miljökonsekvensutredningar (t ex för pappersbruket Mufindi i Tanzania)	
Inventering/metodutveckling	
International Council for Research on Agroforestry	
UNEP, teknisk miljövård	
Etiopien, inventering av mark- och vegetationsförändringar	
Okonventionell planteringsteknik	
Utbildning/rådgivning/stipendier	
International Maritime Organization	
Regional markvård i Östafrika	
Information/dokumentation	
Earthscan	
Eucalyptusutredning	

SAREC:insatser inom miljöområdet

Utöver 100 miljoners-programmet beräknar SAREC att 15 milj. kr. per år eller ca 7 % av det totala forskningsstödet avser miljö och naturresurser.

1. Forskningssamarbete med länder

Forskningen utförs av u-landsinstitutioner ofta med stöd och medverkan från svensk forskningsinstitution.

- | | |
|------------|---|
| Botswana | - Jordbruksutveckling i Ngamiland
Studier, bl a av brukningsmetoder och markanvändning |
| Etiopien | - Botanisk forskning om Etiopiens flora
- Varningssystem för torkan
- Utveckling av vattenresurser för olika ändamål
- Seismologisk kartläggning i Rift Valley
- Geologisk studie av området kring Addis Abeba som bakgrund bl a för miljö-skyddsåtgärder |
| Mocambique | - Studier av marina resurser |
| Somalia | - Kamelforskning
- Studier av medicinväxter |
| Tanzania | - Produktion på och användning av betesmarker
- Skogsplanterings vattenanvändning
- Studier av regnskogen Usambara
- Kvävefixerande trädets potential i byskogsbruk |
| Zimbabwe | - Karibasjöns ekologi
- Lantarbeters arbetsmiljö |

Regionala insatser om ökenutbredning och kamelforskning.

- | | |
|-----------|---|
| Vietnam | - Studier av metoder för stabilisering av lerjordar
- Klimatologi i byggnader (arbets- och boendemiljö) |
| Kuba | - Studier av ekologin hos en tropisk flod och effekten av föroreningar
- Användning av avfall från sockerindustrin |
| Nicaragua | - Studier av medicinalväxter. |

2. Svensk u-landsforskning

SAREC ger anslag efter ansökan till u-landsforskning i Sverige. Budgetåret 1986/87 avsåg ett 20-tal projekt naturresurser och miljö. Bland forskningsmiljöer som får mer långsiktigt stöd från SAREC ingår institutionen för skoglig ståndortslära vid lantbruksuniversitetet, som forskar kring jordförbättring genom träd. Andra enskilda projekt rör grundvatten i Sahelområdet, återhämtning av skogs- och gräsmarker i Tunisien, torvmossarnas ekologi i Lesothos berg, förbättring av savannjordar, genetisk analys av tork- och salthärdiga vetesorter, effekter av kalhuggning av regnskog, sociala och miljömässiga krav vid konstbevattning.

3. Stöd till internationell forskning

De internationella jordbruksforskningsinstituten har delprojekt kring naturresurser och miljö. SAREC stödjer bl a den internationella genbanksstyrelsen, ICARDA som är inriktad på jordbruk i torra områden i Afrika och ILCA som forskar kring boskapsskötsel.

4. 100 miljoners-programmet

Med finansiering från det särskilda anslaget för forskning om skog och miljö under en femårsperiod har följande insatser beslutats:

- | | |
|----------------|--|
| Torra områden: | Master of Science-utbildning och forskning i Markvård vid Nairobi-universitetet |
| | Bidrag till det internationella centret för byskogsbruk, ICRAF |
| Regnskog: | Stöd till ARENA som forskar kring skogsodling i fyra olika ekologiska zoner i Afrika |
| | Studier i Malaysia av miljöeffekter av olika avverkningsmetoder i regnskog |
| | Studier av effekter av förändrad markanvändning på ekologi och klimat i Amazonas. |

Övrigt

- Stöd till ICIPE insektsforskningscentret i Nairobi som studerar insekters fysiologi och ekologi i syfte bl a att finna kontrollmetoder som inte skadar miljön.

Bidrag till den nordiska miljökonferensen i Saltsjöbaden i maj 1987.

BITS: genomförda och pågående insatser inom miljöområdet1. Miljöinsatser

Milj kr

ALGERIET: Utbildning av vattenverkspersonal	2,8
Översvämningsskydd, Annaba och Batna	5,6
BOLIVIA: Studie av miljöproblem vid tennsmältverk	0,6
DOMINIKANSKA REPUBLIKEN: Skogsvårdsprojekt, Plan Sierra	7,1
Sopbilar till Santo Domingo	9,0
EGYPTEN: Energisparstudier i industrin	1,1
Studie av miljöeffekter av Qattara-projektet	1,3
FILIPPINERNA: Kartering av naturresurser	12,0
JAMAICA: Studie av miljöeffekterna av torvutvinning	1,9
KINA: Energisparstudie	0,5
Symposium om miljövard	0,1
KUBA: Avloppsrening pappersindustri	1,0
Kemikalieåtervinning, pappersindustri	0,9
Energibesparing, pappersindustri	0,4
Miljöstudier, sockerindustri	1,3
MEXICO: Utbildning, avloppsreningsteknik	1,2
PERU: Reservdelar, sopbilar	4,0
PORTUGAL: Miljöskyddsstudie	0,2
SUDAN: Utnyttjande av jordbruksavfall för energiproduktion	0,4
THAILAND: Energisparande	0,7
TUNISIEN: Vattenrening	3,1
Sophantering	1,3
Reningsverksstudier	4,6
Riskzonkartering	2,4
URUGUAY: Energisparande	2,3
SEYCHELLERNA: Avfallstudie	<u>0,2</u>
SUMMA	65,5

2. Internationella kurser i vilka miljöaspekter ingår

Utveckling och förvaltning av vattenresurser
 Vattenkraftsutveckling
 Standardisering
 Träbaserad energiproduktion
 Energibesparing inom industri
 Skogsförvaltning och skogsindustrier
 Teknologi för pappersframställning
 Organisation och skötsel av utsädesproduktion
 Gruvteknologi (arbetsmiljö)

Utdrag avseende miljöverksamhet och miljömål

ur Utrikesutskottets betänkande

1986/87:10 den 26 mars 1987

om internationellt utvecklingssamarbete m. m.
(prop. 1986/87:100, bil. 5)



UU.
1986/87:10

2 Allmänna riktlinjer för biståndet

Propositionen (s. 45–56)

Miljöproblemen i u-länderna har uppmärksammats alltmer. Flera studier har påvisat att miljöförstöringen i u-länderna har delvis andra orsaker än i i-länderna.

Fattigdomen, ofta kombinerad med snabb folkkökning leder till en tilltagande notning på miljön och särskilt marken. Allt sämre jordar utnyttjas för jordbruksändamål och mera skog utnyttjas för bränsle och byggnadsvirke. Återplantering försummas, och återväxt motverkas av stigande betetryck från växande kreaturshjordar. Detta innebär minskad vegetation på det tunna jordtäcket och ökad erosion. Markens produktionsförmåga försämras.

En sådan process försvårar den ekonomiska och sociala utvecklingen ytterligare. Den fattiga befolkningen får försämrade möjligheter att bryta den negativa trenden. En växelverkan uppkommer mellan utvecklingens stagnation och naturens nedslitning. Detta leder på sikt ofrånkomligen till en sjunkande materiell levnadsstandard.

I vissa u-länder förorsakas miljöproblemen av en kortsiktig och otillräckligt genomtänkt utvecklingspolitik som tillåter ekonomiska vinstintressen att gå före hänsynen till väsentliga ekologiska samband och till långsiktiga utvecklingsaspekter. Som exempel kan nämnas okontrollerade utsläpp från industrier och skövling av tropiska skogar.

Miljöförstörelse förekommer också i samband med väpnade konflikter och genom bristande kontinuitet i fråga om politiska beslut och åtgärder.

Direkta åtgärder för att förbättra miljön i u-länder — trädplantering och återbeskogning, förbättrad bränsleekonomi, terrassering av åkerjord, förbättrade fodergrödor och vattenreglering — ingår sedan åtskilliga år, och i en ökande omfattning, i svenskt bistånd.

Det räcker emellertid inte med isolerade åtgärder, som i bästa fall kan leda till ett uppskov med den fortskridande naturförstörelsen på vissa geografiskt begränsade platser. Det krävs en helhetssyn och åtgärder som på många områden tillsammans främjar en ekologiskt balanserad miljö i u-länderna.

Många miljöproblem sträcker sig långt över nationella gränser vilket understryker behovet av att miljövärdsaspekter och miljöinsatser utgör en lika betydelsefull del av det svenska agerandet i internationella biståndsorganisationer som i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Vikten av ett långsiktigt betraktelsesätt och av att den fysiska miljön bevaras och förbättras bör betonas.

Miljöfrågorna har nära samband med katastrofsituationer i u-länderna. Flertalet regeringar och organisationer är numera medvetna om vikten av förebyggande åtgärder för att bevara den produktiva miljön och därmed undvika eller lindra de allt oftare förekommande torkkatastroferna. Markvärden är härvid särskilt angelägen. Inte minst enskilda organisationer har tagit värdefulla initiativ. Sådana initiativ bör stödjas.

Regeringens förslag i
budgetpropositionen 1987

Sammanfattning av motionernas huvudsakliga innehåll beträffande riktlinjer för biståndet

Riksdagspartiernas
förslag i motioner 1987

I partimotionerna U209 (c), U216 (fp), U218 (vpk) och U229 (m) och vissa andra motioner framförs förslag som berör de biståndspolitiska målen och de allmänna riktlinjerna för utvecklingssamarbetet. I det följande sammanfattas dessa förslag, varvid särskilt betonas det som är gemensamt i motionerna.

Under rubriken "Ett effektivare bistånd" anges i folkpartimotion U216 ett antal områden som det svenska utvecklingssamarbetet enligt motionärernas mening särskilt bör inriktas på, nämligen miljö-, markvårds- och energifrågor, landsbygdsutveckling, stöd till inhemskt enskilt företagande och småindustri, bistånd för kvinnor, familjeplanering och katastrofförebyggande bistånd.

Flera av dessa områden framhåvs i lika mån i partimotionerna från moderata samlingspartiet och centerpartiet. Gemensamt är således betoningen av miljö- och markvårdsfrågorna. Centerpartiets motion gör en kritisk bedömning av regeringens åtgärder mot miljö-, mark- och resursförstöring, vilka motionärerna anser perifera. Riksdagen bör göra ett uttalande om en förändring av biståndet på detta område. I alla dessa tre motioner föreslås även i år att ett särskilt anslag inrättas för miljö, markvård och energi för att på detta sätt markera den vikt som bör tillmätas miljöfrågorna i biståndet. Detta anslag bör kunna användas även för insatser utanför programlandskretsen. Miljön får för den skull inte betraktas som en avgränsad sektor i biståndet, heter det i (fp)-motionen. Hänsynen till miljön måste påverka allt biståndssamarbete, men ett kompletterande specifikt miljöanslag skulle ändå vara av mycket stort värde.

I centermotionen anförts att miljöperspektivet också måste föras in i FN-biståndet och i andra internationella samarbetsområden såsom valutapolitiken, skuldproblematiken och handelspolitiken. Det föreslås i motionen att hushållning med naturresurser och miljön skall bli ett av de biståndspolitiska målen.

Behovet av landsbygdsutveckling betonas likaledes i (m)- och (c)-motionerna.

Vänsterpartiet kommunisternas partimotion U218 behandlar också utförligt miljöfrågorna och det hot mot jordens klimat och mot jordbrukets produktionsbetingelser som skövlingen av skogarna innebär.

I motion U205 (c) anförts att betoningen av de ekonomiska tillväxtmålen måste tonas ned och att biståndet i högre grad måste inriktas på de allra fattigaste. Huvuddelen av insatserna måste inriktas på småskalig landsbygds- och jordbruksutveckling.

I en omfattande motion, U217 (m), rubricerad Naturmiljöanknutna riktlinjer för biståndet, framförs tankegångar och synpunkter som delvis ligger nära de nu nämnda partimotionernas i fråga om miljöbevarande bistånd. Enligt motionären bör biståndet vila på fem grundstenar, nämligen fattigdomsorientering, medverkan av befolkningen, landsbygdsutveckling, grundbehovsstrategi och självtillit. Vad som behöver ytterligare utvecklas är en aktiv samverkan mellan dessa grundstenar så att det svenska biståndssamarbetet styrs av en i verklig mening integrerad utvecklingsplanering. I motionen finns också ett avsnitt om vegetationens betydelse för jordens nederbördsklimat och om behovet att bevara de tropiska regnskogarna. Motionären föreslår ökad forskning på naturmiljöområdet, bättre samordning mellan FN-organen, regeringarna och de icke-statliga organisationerna samt att en gemensam strategi utformas inom FN mot förstörelse och utarmning av jordens förnybara naturkapital. Yrkanden till förmån för skydd av de tropiska regnskogarna framförs också i motion U219 (fp).

Både (m)- och (fp)-motionerna understryker att det är viktigt att stödja enskilt företagande och privata initiativ såväl på lantbruksområdet som inom industrin. En sådan inriktning av biståndet skulle bidra till resurstill-

växten och till den mångfald som ger näring åt en demokratisk samhällsutveckling, heter det bl. a. i (fp)-motionen.

I (m)-motionen framhålls att centralplaneringen och kollektiviseringen hämmar tillväxten, vilket visar sig i många afrikanska länder. Tillväxtnålet bör därför ges ökad tyngd i biståndet, som i större utsträckning bör gå till den enskilda sektorn. I detta syfte är det angeläget att ta till vara de erfarenheter som det svenska näringslivet kan bidra med i utvecklingssamarbetet.

Motionsyrkande om miljömål i biståndet

I motion U209 (c) hemställs bl a att riksdagen beslutar att hushållning med naturresurser och miljö skall vara ett av de biståndspolitiska målen.

Utskottet

De synpunkter och förslag som framförs i de fyra partimotionerna U209 (c), U216 (fp), U218 (vpk) och U229 (m) är delvis av samma innebörd som de som framförts i motsvarande motioner i anledning av tidigare propositioner om utvecklingssamarbetet. Utskottet får därför inledningsvis hänvisa till avsnitten om allmänna riktlinjer för biståndet i bl. a. betänkandena U2 1984/85:12 och 1985/86:15.

Det svenska utvecklingssamarbetet styrs sedan lång tid av fyra mål. Biståndet skall medverka till resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet samt en demokratisk samhällsutveckling i samarbetsländerna. Dessa fyra mål är likvärdiga vilket dock inte bör uppfattas så att alla fyra i lika mån måste uppfyllas i varje biståndssats. Ibland står självständighetsmålet i förgrunden, såsom i fråga om biståndet till frontstaterna i södra Afrika, ibland är demokratimålet särskilt framträdande, såsom i fråga om det humanitära biståndet till Latinamerika.

Utrikesutskottets
förslag till riksdagen
1987

De biståndspolitiska målen skall inte uppfattas som en beskrivning av förhållandena i de länder med vilka vi önskar samarbeta. De skall i stället säga något om den utvecklingsprocess vi önskar att det svenska biståndet skall främja. Målen skall ge utrymme för biståndssamarbete med länder med skilda politiska system.

De gångna årens erfarenheter av utvecklingssamarbete har givit oss en mer realistisk syn på biståndets möjligheter och begränsningar. Det har blivit uppenbart att en rad faktorer såsom sociala och kulturella traditioner i u-landerna, den allmänna ekonomiska situationen i världen och priser på u-ländernas export- och importvaror, bestämmer levnadsvillkoren i u-landerna oftast i långt större grad än själva biståndet, vars volym därtill minskat under senare år. Det är mot denna bakgrund även det svenska utvecklingssamarbetet måste betraktas. Det är inte realistiskt att tro att de mål ett enskilt land som Sverige sätter upp för sitt bistånd snabbt skall återspeglas i samhällsförändringar i mottagarlandet.

I centermotionen U209 föreslås i yrkande 2 att hushållning med naturresurser och miljö skall göras till ett biståndspolitiskt mål.

De nu gällande fyra biståndspolitiska målen fastställdes i sin nuvarande form för tio år sedan. Sedan dess har riksdag och regering fortlöpande gjort uttalanden om biståndets inriktning som, vid sidan om målen, tjänar som riktmärken för utvecklingssamarbetet. Biståndets innehåll har gradvis förändrats. Betoningen av landsbygdsutveckling, åtgärder mot miljöförstöring, koncentrationen av det landinriktade biståndet på de fattigaste länderna, särskilt i Afrika, är några inslag i denna förändring.

Miljö- och markvårdande insatser har numera fått så stort utrymme i det svenska utvecklingssamarbetet att miljöhänsyn i praktiken kan sägas utgöra ett av målen för vårt bistånd. Det kan därför finnas goda skäl för att bekräfta detta förhållande även i formuleringen av de biståndspolitiska målen. Utskottet föreslår att regeringen mot bakgrund av de gångna årens erfarenheter gör en översyn av formuleringen av biståndsmålen i syfte att i dem ge uttryck åt hänsynen till miljön. Vad utskottet med anledning av

yrkande 2 i motion U 209 (c) sålunda anført bör riksdagen som sin mening ge regeringen till kanna.

Biståndsmålen är allmänt formulerade och ger som sådana självfallet inte tillräcklig upplysning om avsikten med enskilda biståndsinsatser. Projektmålen måste konkretiseras efter de syften som skall uppnås med varje enskilt projekt och efter de förutsättningar som råder i varje samarbetsituation. Allmänt kan konstateras att de mål har bäst utsikter att realiseras som ligger i linje med den allmänna utvecklingspolitik som förs i landet.

En viktig uppgift för dialogen med mottagarländerna är att parterna preciserar projektmålen. När så skett bör det vara ett svenskt krav, att det parterna enats om också blir genomfört. De kortsiktiga målen måste vara realistiska. Långsiktigt bör Sverige ha högt ställda mål som också kan innebära krav på förändringar i mottagarlandets politik.

Utvecklingssamarbetets inriktning

Under denna rubrik avser utskottet behandla utvecklingssamarbetets inriktning på ämnesområden och de förslag som väcks i motionerna beträffande miljö- och markvård, landsbygdsutveckling, enskilt företagande, befolkningsfrågor, barn- och kvinnoinriktat bistånd samt vissa hälsovårdsfrågor.

Miljöfrågor, landsbygdsutveckling

Inom det landinriktade utvecklingssamarbetet är insatser för att bevara och återställa naturresurser och miljö sedan flera år högt prioriterade. I årets biståndsproposition ägnar regeringen ett betydande avsnitt åt dessa frågor. Vikten av ett långsiktigt betraktelsesätt betonas. Det slås fast att skövlingen av naturmiljön ofta är en följd av u-ländernas nödsituation och att orsakerna då är att söka i fattigdomen. Markförstöringen är således särskilt påtaglig i de områden där fattigdomen är störst.

Åtgärder mot miljöförstöring är nära sammanhängande med landsbygdsutveckling, ett annat av prioritetsområdena för vårt bistånd. Partimotionerna lägger stor vikt vid att det svenska biståndet inriktas på att bevara och återställa miljö och naturresurser och på att förbättra försörjningsbetingelserna på landsbygden. Det är endast genom åtgärder på landsbygden som u-länderna åter skulle kunna bli i stånd att försörja sin befolkning, heter det i (fp)-motionen U216.

Utskottet gör samma bedömning som motionärerna av miljöbiståndets och landsbygdsutvecklingens avgorande betydelse för u-ländernas framtid. Av propositionen framgår att även regeringen vill fortsätta på den väg svenskt utvecklingssamarbete redan slagit in på, dvs. strävan efter långsiktiga lösningar på miljöområdet, fortsatt stöd för internationellt samarbete eftersom miljöproblemen ofta sträcker sig över nationella gränser, fler direkta miljö- och markvårdande insatser i det bilaterala biståndet, ökad betoning av katastrofförebyggande insatser, förstärkning av u-ländernas forskningskapacitet på området m. m.

Bevarande av naturmiljön och försörjningsbetingelserna på landsbygden kommer att för lång tid framöver förbli den viktigaste uppgiften för det internationella utvecklingssamarbetet eftersom det är på landsbygden flertalet av u-ländernas invånare bor och måste söka sin försörjning. I de fattigaste u-länderna, i vilka Sverige är verksamt, är det inte realistiskt att räkna med att industrisektorn under överskådlig tid skall kunna stå för någon stor del av sysselsättningen. I flera länder är den årliga folkkökningen större än antalet nya arbetstillfällen i industrin.

Ett uttryck för de bristande försörjningsmöjligheterna på landsbygden är invandringen till staderna och de växande slumområdena. De för enskilda människor svåraste miljöproblemen finns ofta i dessa slumområden.

Det bör enligt utskottets mening sålunda kunna råda enighet om målen för utvecklingssamarbetet på miljöns och landsbygdsutvecklings områden. I föregående avsnitt har utskottet redan gjort bedömningen att hänsyn till miljö i praktiken, om än inte formellt, redan är ett väsentligt biståndspolitiskt mål. Utskottet har också föreslagit att en översyn av biståndsmåls formulering skall genomföras.

Med hänvisning till vad utskottet sålunda anför om miljöinriktning av biståndet får ifrågasvarande del av yrkande 1 i motion U216 (fp), yrkande 12 i motion U209 (c) och ifrågasvarande del av yrkande 5 i motion U229 (m) anses besvarade. Utskottet kan emellertid inte biträda förslaget i motion U205 (c) att huvuddelen av biståndet skall gå till landsbygdsutveckling. Fördelningen av biståndsmidlen bör ske med hänsyn till behov och resurser och inte styras av kvantitativa mål. Yrkande 10 i motion U205 avstyrks därför.

Om medlen att nå ett miljöinriktat mål för biståndet kan det råda olika meningar. Folkpartiet vill, som utskottet tolkar motion U216 (fp), att miljöprogram skall förbli viktiga inslag i landprogrammen men vill därutöver inrätta en möjlighet att göra ytterligare insatser som inte behöver begränsas till huvudmottagarländerna. Som exempel nämns regionala satsningar. Centerpartiet anser att de åtgärder regeringen presenterar i budgetpropositionen är perifera och vill ha en långt kraftigare betoning av miljöfrågorna i utvecklingssamarbetet. Det är bl. a. mot denna bakgrund som det i motion U209 (c) föreslås att en biståndspolitisk utredning tillsätts, med uppgift att föreslå nya riktlinjer för utvecklingssamarbetet. Denna fråga behandlas senare i detta betänkande. Liksom under tidigare år föreslås av (m), (fp) och (c) att en speciell anslagspost inrättas för miljö-, markvårds- och energibistånd i syfte att möjliggöra större miljö- och energiinsatser vid sidan av landprogrammen.

Enligt det synsätt som sedan länge styrt svenskt utvecklingssamarbete är det nödvändigt att olika biståndsinatser samordnas och samverkar med den nationella politik som mottagarländerna för. Detta gäller även det multilaterala biståndet. För det bilaterala landinriktade biståndet är landprogrammeringen den metod som valts för att tillgodose kravet på samordning av olika biståndsinatser. På det multilaterala området stöder Sverige UNDP som i varje mottagarland skall samordna FN-biståndet. Det är av detta skäl som Sverige inom det landinriktade biståndet som regel inte har speciella anslagsposter för bistånd inriktat endast på specifika ämnesområden, såsom utbildning, hälsovård, landsbygdsutveckling, befolkningsfrågor eller miljövärd. Detta betyder självfallet inte att dessa ämnesområden skulle vara mindre viktiga.

Vid sidan av landprogrammen finns därtill flera anslagsposter som används för särskilda miljövärdinsatser i länder inom och utom programlandskretsen. Det gäller anslagsposten för katastrofer och för enskilda organisationer och inte minst den nyinrättade anslagsposten Särskilda program, som innehåller en delpost just för miljö- och markvård.

I motion U217 (m), rubricerad Naturmiljöanknutet bistånd, föreslås bl. a. att regeringen tar initiativ till en gemensam FN-strategi mot utarmning av jordens förnybara naturkapital. Liknande tankegångar finns även i centerpartiets partimotion, vari det bl. a. heter att miljö- och naturresursfrågorna också måste bli en del av den internationella normbildningen inom FN-systemet och föras in i diskussionen om skuldregleringar och i handels- och valutapolitiken. Ökad samordning måste åstadkommas mellan FN, regeringar och icke-statliga organisationer, föreslås det vidare i motion U217 yrkande 9.

Utskottet vill gärna instämma i att det finns ett behov av en gemensam strategi, bättre samordning mellan olika givarorgan och ett större internationellt medvetande om miljöfrågornas betydelse. Det är inte lika lätt att genomdriva de förändringar som är erforderliga. Tre stora utvecklingsstrategier med tioårsperspektiv har utarbetats av FN: den nu gällande strategin avser årtiondet 1980–1990. Handlingsplaner med specifik inriktning på miljön har antagits av FN:s miljöorgan, UNEP, som sedan mitten av 1970-talet arbetar med sexåriga miljöprogram för FN-systemets olika organisationer. Internationella naturskyddsunionen (IUCN) har antagit en World Conservation Strategy.

Under våren 1987 kommer Världskommissionen för miljö och utveckling, som arbetat under ledning av Norges statsminister Gro Harlem Brundtland, att framlägga en rapport, som bl. a. beskriver den utveckling som är möjlig i u-länder och i-länder utan negativa effekter på miljön. Världskommissionens rapport kommer senare att behandlas av UNEP och därefter föreläggas FN:s generalförsamling. Därmed ges rapporten en stark anknytning till FN-systemet.

Inget hindrar världssamfundets länder från att ta nödvändiga hänsyn till miljön i sin utvecklingsplanering. Svårigheterna på detta och andra internationella samarbetsfält ligger uppenbarligen på annat plan. Ett hinder är bristen på resurser i u-världen. Regeringarna i u-länderna är ofta tvingade att anlägga kortsiktiga perspektiv. Stater har motstridiga intressen. Därtill kommer att forskarna och de vetenskapliga institutioner som skall ge råd till regeringarna och till FN:s organ ofta inte är eniga i sina bedömningar om de rätta framkomstvägarna. Under sådana omständigheter är det förklarligt att mycket återstår att göra innan enighet kan nås om vilka de allra angelägnaste målen är och om att därefter vidta de nödvändiga åtgärderna.

Sverige tillhör de länder som på olika sätt försökt stärka FN:s auktoritet och inom FN-systemet förespråkade bättre samordning och koncentration av arbete på de centrala frågorna. Det är i linje med denna uppfattning som vi velat betona UNDP:s ställning som centralt finansieringsorgan och samordnande institution inom FN:s biständsverksamhet. Enligt utskottets mening bör regeringen även fortsatt verka för att de angelägna frågor som tas upp i motion U217 (m) och U209 (c) diskuteras i de berörda internationella organisationerna.

Med det anförda torde återstående del av yrkande 12 i motion U209 (c) och yrkandena 8 och 9 i motion U217 få anses besvarade.

I motion U217 (m) föreslås vidare att Sverige i berörda forum skall verka för att jordens regnskogar bevaras. I motionen redogörs utförligt för forskningsresultat och teorier rörande sambandet mellan nederbörd och avverkning av skog. Liknande yrkanden finns också i motion U219 (fp), vari föreslås att SIDA bör verka för bevarandet av regnskog inom ramen för det bilaterala biståndet (yrkande 2), att stöd skall lämnas till IUCN:s program (yrkande 3) och att Sverige genom sin representant i International Timber Trade Organisation (ITTO) bör verka för genomförandet av en uppförandekod framlagd av Friends of the Earth International (yrkande 4). Utskottet behandlade i UU 1983/84:15 relativt utförligt en motion av liknande innebörd som U217 (m). I betänkandet framhölls att sambandet mellan skogsavverkning å ena sidan och förändringar i klimatet och nederbörds-mängden å den andra, var ofullständigt klarlagt, men att det oavsett detta

var uppenbart att en okontrollerad avverkning hade sådana lokala följder att det framstod som angeläget att vidta motåtgärder.

Detta konstaterande gäller fortfarande. Skyddet av de tropiska skogarna är mycket ofullständigt. Det finns ingen internationell konvention på området. Det internationella avtalet för tropiskt timmer är inte så utformat att det är något effektivt hinder mot stora avverkningar.

Inom det svenska bilaterala biståndet intar skogsprogrammen numera en betydande plats. Även i de internationella organisationerna har medvetandet om skogsvegetationens betydelse för försörjningsbetingelserna på jorden ökat. Utan tvekan finns det emellertid anledning att ytterligare betona vikten av att de tropiska regnskogarna bevaras. Utskottet utgår från att regeringen gör vad som är möjligt för att rikta de internationella organisationernas uppmärksamhet på denna fråga.

Vad gäller yrkandena 2 och 3 i motion U219 (fp) vill utskottet erinra om att Sverige i sitt bilaterala bistånd redan verkar för skyddet av skogar och att vi med årliga belopp stöder internationella naturskyddsunionen. Ett betydande stöd till forskning på miljö- och skogsområdet lämnas genom det särskilda program SAREC förra året beviljades medel till (reg. skrivelse 1985:86:7, UU 1985/86:1y).

International Timber Trade Organisation (ITTO) är den organisation som nyligen satts upp för att övervaka tillämpningen av 1983 års avtal om tropiskt timmer (International Tropical Timber Agreement, ITTA). Organisationen skall ha sitt första rådsmöte i Japan i slutet av mars. Det är ännu för tidigt att avgöra vilka möjligheter det finns att få till stånd någon form av uppförandekod för avtalet. Regeringen, som aktivt medverkat i tillkomsten av avtalet, följer dock ärendet.

Med det anförda får yrkande 4 i motion U217 (m), yrkandena 2-4 i motion U219 (fp) och återstående del av yrkande 12 i motion U209 (c) anses besvarade.

(De uttalanden av utrikesutskottet som här återgivits godkändes av riksdagen.)

Kommittédirektiv



Dir 1987:

Översyn av de biståndspolitiska målen

Dir. 1987:25

Beslut vid regeringssammanträde 1987-05-14.

Statsrådet Lena Hjelm-Wallén anför.

1. Mitt förslag

En särskild utredare bör tillkallas med uppgift att göra en översyn av de biståndspolitiska målen.

2. Bakgrund

Målen för Sveriges utvecklingssamarbete har växt fram under bred politisk enighet. I prop. 1962:100 angavs att "målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå". Efter den biståndspolitiska utredningen (SOU 1977:13) antog riksdagen i bred enighet en liknande formulering. Målen preciserades också närmare som:

- a) resurstillväxt,
- b) ekonomisk och social utjämning,
- c) ekonomisk och politisk självständighet samt
- d) demokratisk samhällsutveckling.

Dessa mål har sedan styrt utformningen och inriktningen av de svenska biståndsinsatserna.

I utrikesutskottets betänkande över budgetpropositionen 1987 (UU 1986/87:10) konstaterades, att miljö- och markvårdsinsatserna numera har fått så stort utrymme i det svenska biståndet, att miljöhänsyn i praktiken kan sägas utgöra ett av målen för vårt bistånd. Utskottet föreslog att regeringen, mot bakgrund av de gångna årens erfarenheter, skulle göra en översyn av formuleringen av biståndsmålen i syfte att i den ge uttryck åt hänsynen till miljön. Riksdagen beslöt i enlighet härmed.

3. Utredningsuppdraget

Jag anser mot denna bakgrund, att en sådan översyn bör genomföras och föreslår att en särskild utredare tillkallas. Det är angeläget att den breda enigheten kring de allmänna målen för svensk biståndspolitik bibehålls. Utredaren bör därför genomföra sitt uppdrag efter samråd med en särskild parlamentarisk referensgrupp. Uppgiften är att utreda hur hänsyn till miljön bör formuleras som ett biståndspolitiskt mål, samt att därvid belysa de övriga fyra målen för svenskt utvecklingssamarbete. Utredningsarbetet bör vara slutfört före utgången av juni 1987.

För arbetet skall gälla direktiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.

4. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd, som har till uppgift att föredra ärenden om internationellt utvecklingssamarbete,

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att göra en översyn av de biståndspolitiska målen i syfte att i dem ge uttryck åt hänsynen till miljön,

att tillsätta en särskild parlamentarisk referensgrupp för att samråda med utredaren,

att besluta om sakkunniga, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta reservationsanslaget III C 8. Övriga u-landspolitiska insatser m. m., delposten E. Utredningar m. m.

5. Beslut

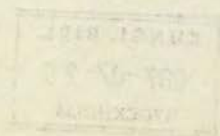
Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1987

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
2. Dödsboärande och samägande av jordbruksfastighet m. m. Ju.
3. Långtidsutredningen '87. Fi.
4. En ny kyrkolag. Del 1. C.
5. En ny kyrkolag. Del 2. C.
6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
7. Barnets rätt. Ju.
8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. Ud.
9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
10. Indrivningslag m. m. Fi.
11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
14. Mordet på Olof Palme. Ju.
15. Miljöskadefond. Me.
16. Begravningslag. C.
17. Franchising. Ju.
18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
19. Varannan damernas. A.
20. Läkemedel och hälsa. S.
21. Aldreomsorg i utveckling. S.
22. Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. S.
23. Medicinteknisk säkerhet. S.
24. Produktsäkerhetslag. Fi.
25. Ökat kommunalt väghållningsansvar. K.
26. Enskilda vägar. K.
27. Skeppsleja till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskefte. K.
28. Bistånd för bättre miljö i u-land. Ud.



Statens offentliga utredningar 1987

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Otillbörlig efterbildning. [1]
- Dödsboärande och samägande av jordbruksfastighet m. m. [2]
- Folkstyrelsens villkor. [6]
- Barnets rätt. [7]
- Skydd för det väntande barnet. [11]
- Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
- Mordet på Olof Palme. [14]
- Franchising. [17]
- Internationella familjerättsfrågor. [18]

Utrikesdepartementet

- Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]
- Bistånd för bättre miljö i u-land [28]

Försvarsdepartementet

- Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

- Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
- Läkemedel och hälsa. [20]
- Äldreomsorg i utveckling. [21]
- Missbrukarna Socialtjänsten och Tvånget. [22]
- Medicinteknisk säkerhet. [23]

Kommunikationsdepartementet

- Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]
- Enskilda vägar. [26]
- Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. [27]

Finansdepartementet

- Långtidsutredningen '87. [3]
- Indrivningslag m. m. [10]
- Produktsäkerhetslag. [24]

Miljö- och Energidepartementet

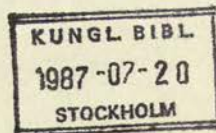
- Miljöskadefond. [15]

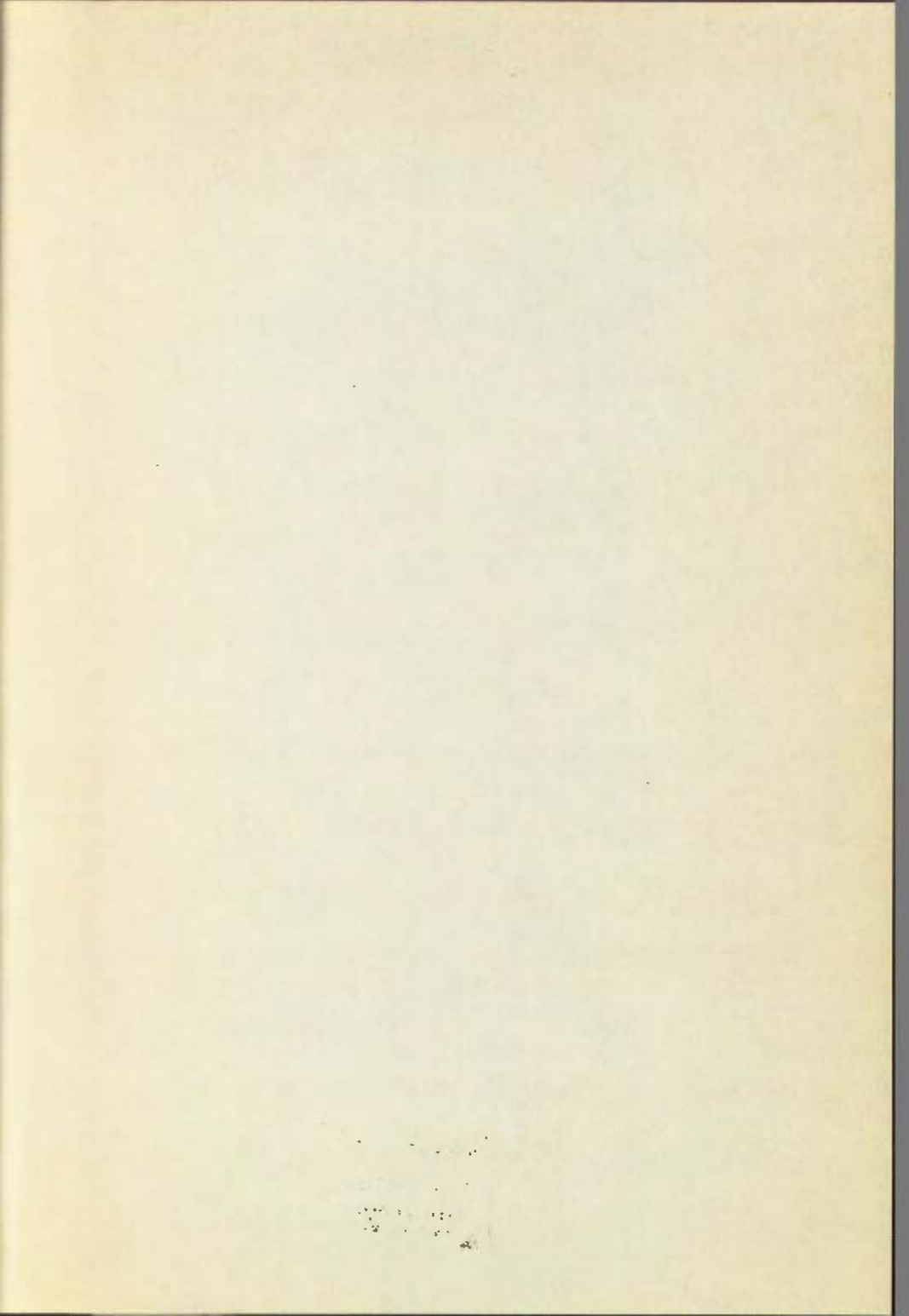
Arbetsmarknadsdepartementet

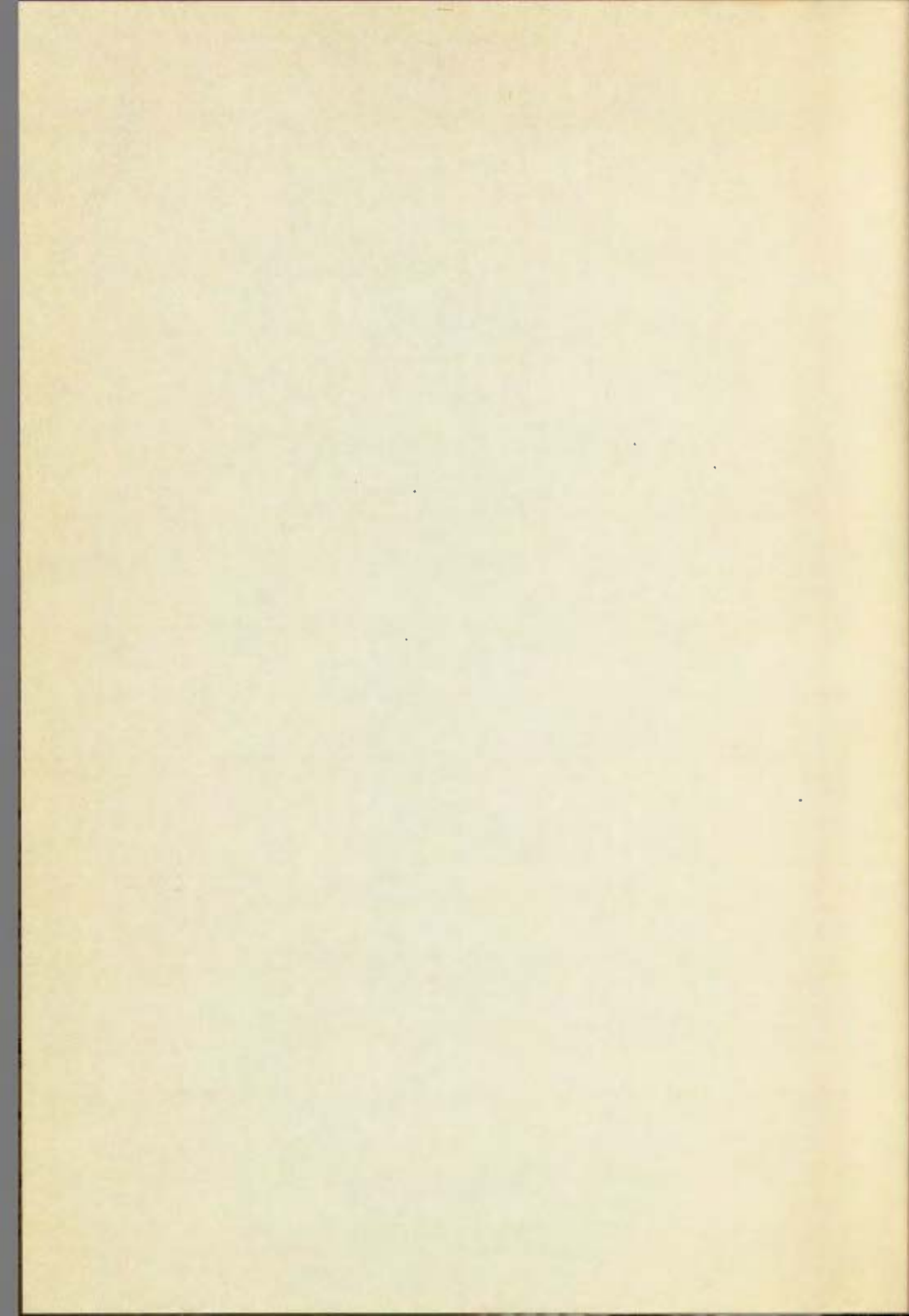
- Varannan damernas. [19]

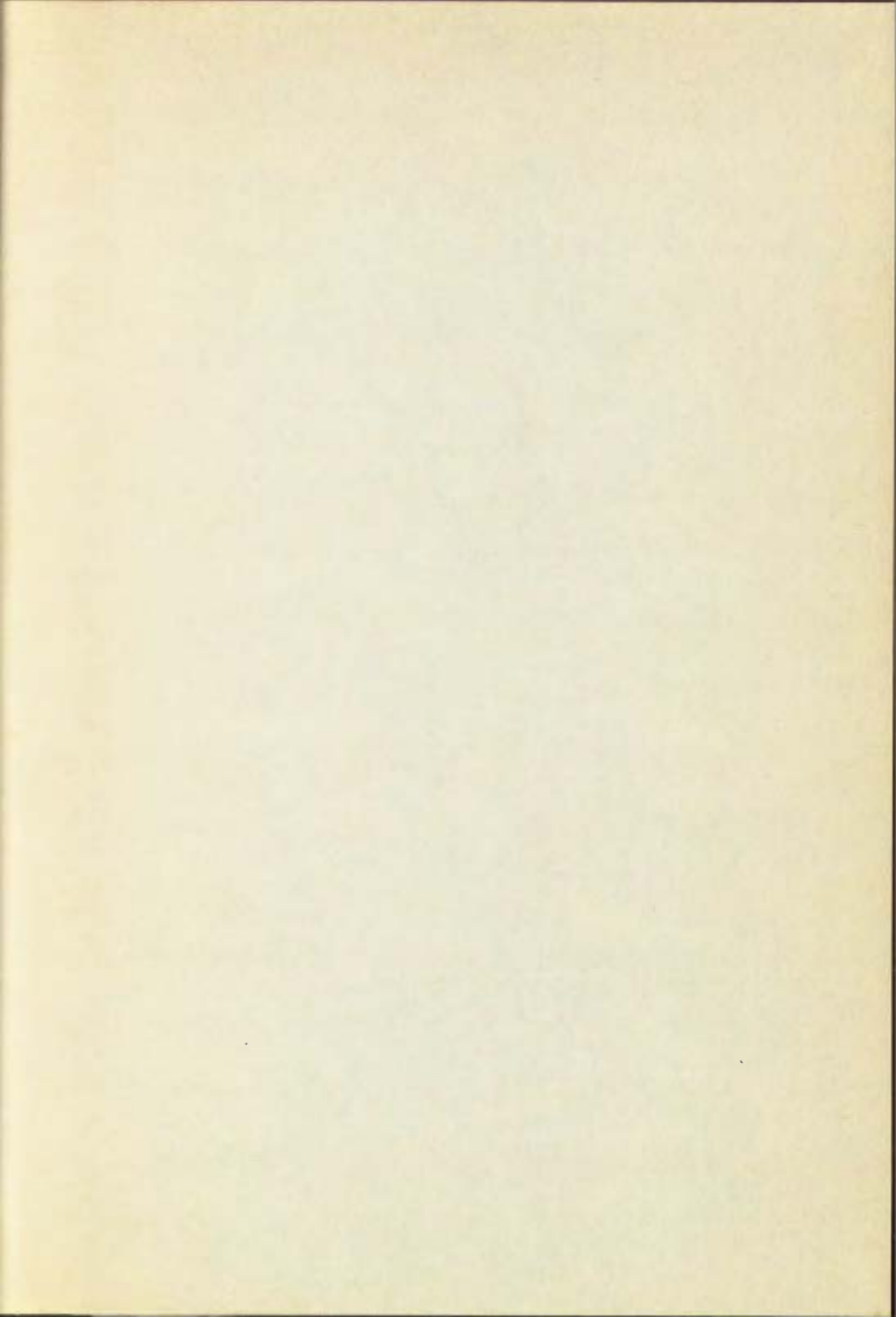
Civildepartementet

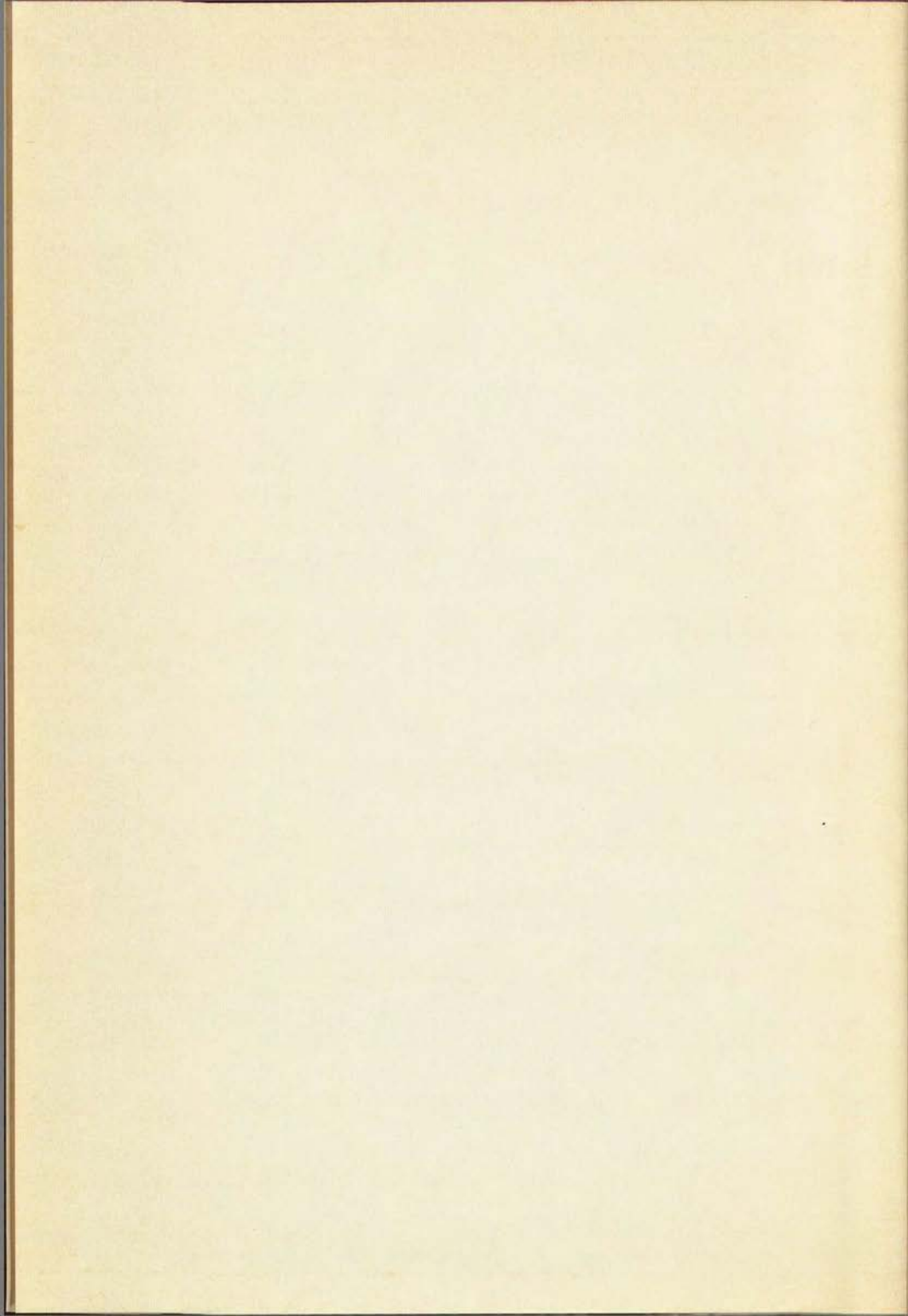
- En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
- En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
- Begravningslag. [16]

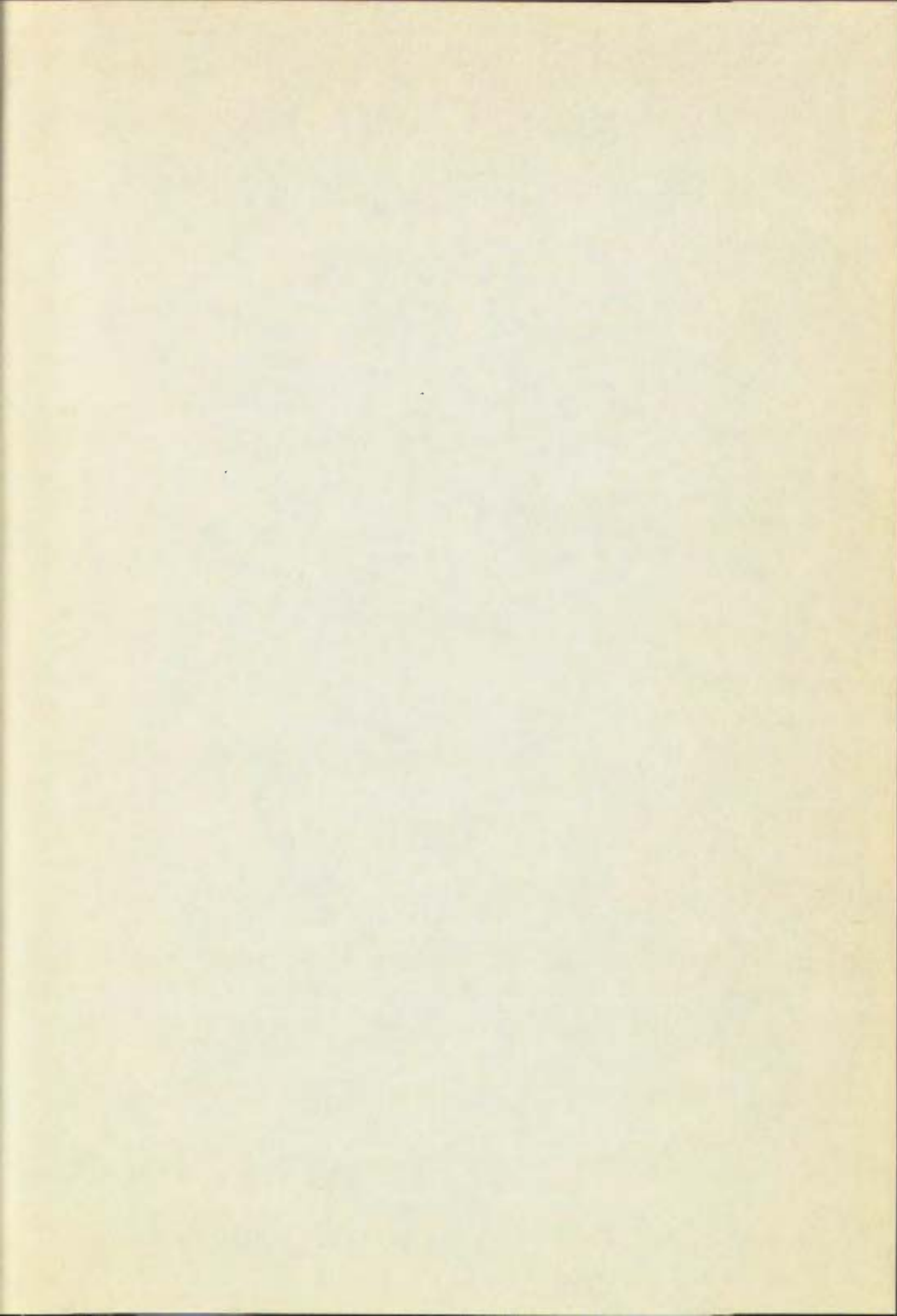


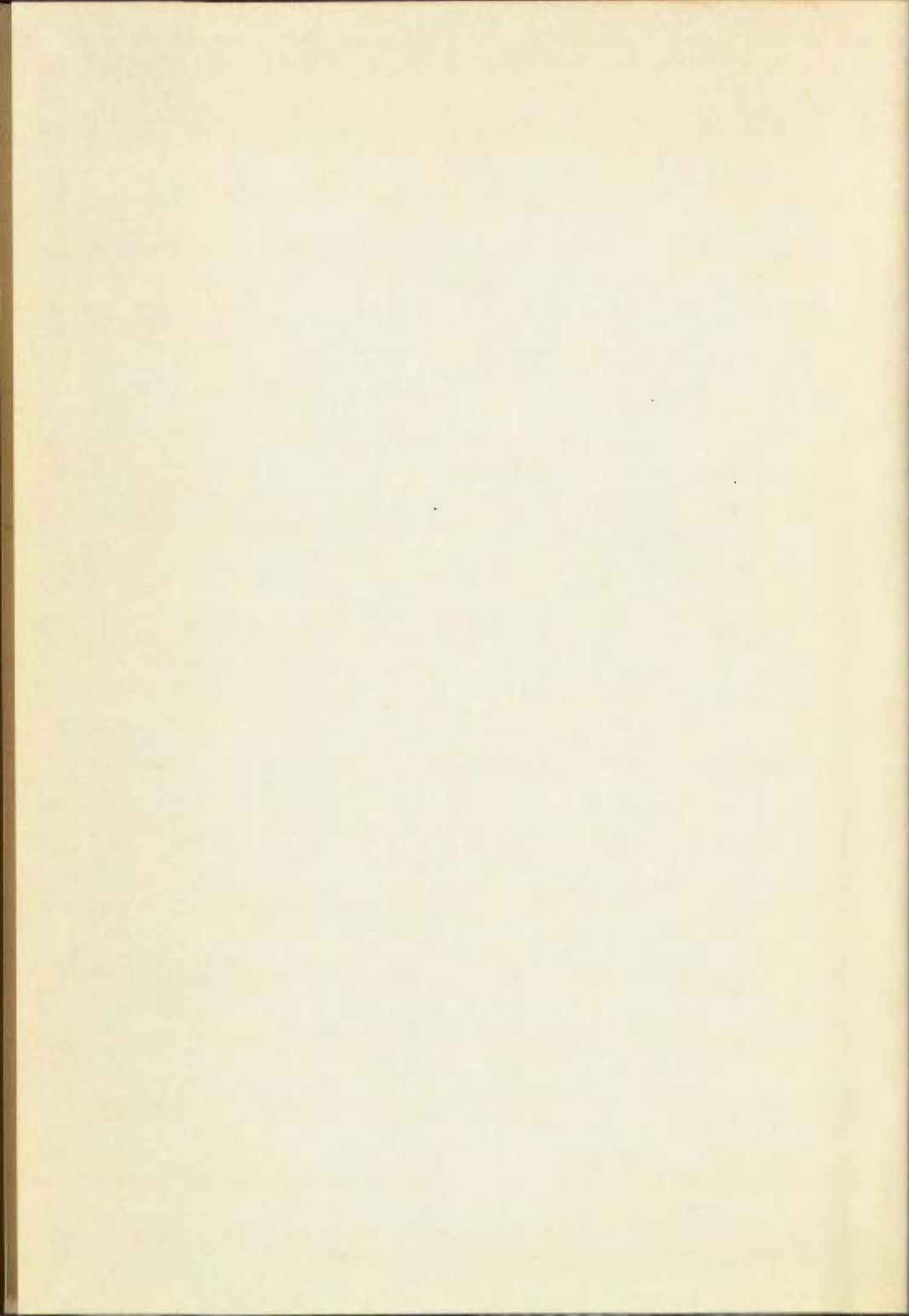












ALLMÄNS FÖRLAGET

Printed and Published by the Author

1857. No. 1. 1857.

1857. No. 1. 1857.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10004-5
ISSN 0375-250X