

Yttrande

Datum

2014-02-12

Handläggare

Magnus Bergström

Karin Bjerner

Ylva Mattsson

Dnr

0502-14

Mottagare

Utrikesdepartementet

Regeringens skrivelse 2013/14 – Biståndspolitisk plattform

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är en miljömyndighet med tre huvudsakliga ansvarsområden - hav, vatten och fisk. Dessa tre ansvarsområden har funnits i fokus när skrivelsen om den Biståndspolitiska plattformen har remissbehandlats av HaV. Alla tre områden är viktiga i en svensk kontext men även i en global kontext.

Sammanfattning av Havs- och vattenmyndighetens synpunkter

HaV ser stora fördelar med att policys och strategier för svenskt bistånd samlas i en sk Biståndspolitisk plattform. Många av de aspekter som lyfts fram överensstämmer väl med HaV:s och tidigare Fiskeriverkets erfarenheter av utvecklingsfrågor.

Den tydligt ökade fokuseringen på genderfrågor är en viktig utmaning som måste leda till förändrade strategier för biståndets genomförande.

HaV vill också lyfta fram betydelsen av en balans emellan ekonomisk tillväxt och hållbar miljöriktig utveckling, faktorer som bara blir långsiktigt framgångsrika när de kan bringas att samverka.

Forskningssamarbeten emellan Sverige och utvecklingsländer kan vara en viktig del av utformningen av framgångsrika insatser.

Vidare är det önskvärt att skrivelsen på ett tydligare sätt klargör kopplingarna och gränsdragningarna emellan den biståndspolitiska plattformen och Sveriges politik för global utveckling (PGU).

Horisontella synpunkter

HaV anser att svenska myndigheter har en viktig uppgift att fylla när det gäller att föra ut svensk utvecklingspolitik. Myndigheterna har en roll att axla bland annat när det gäller institutionsbyggande, miljöriktig utveckling, rättvist resursnyttjande och främjande av transparens och jämställdhet. Politiken för Global Utveckling, PGU, är en god vägledning för myndigheten i bedömningar av hur myndigheter bäst kan medverka till uppfyllandet av Sveriges biståndspolitiska mål. HaV menar emellertid att det vore bra om Regeringens syn på myndigheternas ansvar i detta sammanhang kunde tydliggöras ytterligare, så att myndigheterna lättare kan dra gränsen emellan PGU- och andra engagemang för god utveckling i utvecklingsländer, vilket även skulle underlätta resursplaneringen för myndighetens arbete med dessa frågor.

Andra strategiska frågor som HaV ser ett särskilt värde i att lyfta fram är genderfrågor respektive forskning. De kommenteras ytterligare under respektive avsnitt, men här är viktigt att poängtera dessa frågors betydelse som katalysatorer för god utveckling inom snart sagt varje ämnesområde.

Synpunkter på de olika avsnitten i skrivelsen i kronologisk ordning

Nedan presenteras de mer specifika synpunkter HaV har på de olika avsnitten i skrivelsen. Kommentarererna följer skrivelsens struktur.

2. Inledning

Den föreslagna biståndspolitiska plattformen ska enligt skrivelsen vara en konsolidering av existerande politik på området i syfte att uppnå en tydligare och mer effektiv styrning av svenskt bistånd. HaV är positiv till initiativet att sammanföra de olika biståndspolitiska policys och strategier i ett dokument. Det blir på det sättet lättare att finna och att göra kopplingar emellan utvecklingspolitik, biståndsstrategi och dess inriktningar på olika nivåer. I detta syfte vore det en fördel om bilden på sid 15 kunde flyttas till dokumentets inledning. Bilden åskådliggör på ett mycket bra sätt hur de olika målen och strategierna förhåller sig till varandra. Det vore också värdefullt om en bild eller matris över hur övriga dokument, relevanta för utvecklingspolitiken, förhåller sig till den biståndspolitiska plattformen, kunde infogas. Vidare skulle det vara en fördel med en precisering av vilka policyer och strategier som har sammanförts till denna skrivelse, kanske i en bilaga om de är för många för att listas i texten.

3. Biståndets uppgift i en föränderlig värld

De beskrivningar av situationen, med avseende på miljö och klimat, som görs i avsnitt 3.1 stämmer tämligen väl överens med hur HaV uppfattar omvärlden. Man skulle dock ytterligare kunna klargöra länkarna emellan ekonomisk tillväxt och miljö/ekosystemtjänster. Denna länk kan vara positiv men det är tyvärr vanligare att den är negativ. Kortsiktig ökad ekonomisk tillväxt ger en ökad risk för, men inte nödvändigtvis, degraderade ekosystem. Detta ger i sin tur på lång sikt sämre förutsättningar för ekonomisk tillväxt. En degradering av miljön med tillhörande ekosystemtjänster riskerar att underminera möjligheterna till ekonomisk tillväxt. Något som, vilket poängteras i dokumentet, då riskerar att drabba fattiga människor särskilt hårt. Begreppet "hållbar tillväxt" innebär en tillväxt som tar miljömässiga, sociala och ekonomiska hänsyn och ska inte bara säkerställa t.ex. hög BNP-tillväxt. HaV anser därför att detta begrepp bör användas i skrivelsen.

4. Det svenska biståndets inriktning

De viktigaste målgrupperna för det svenska biståndet är kvinnor och flickor i fattiga länder samt ofria människor som lever under förtryck (4.1.3). Att satsa på insatser som riktar sig till kvinnor är högst relevant även inom t.ex. fiskets område. Trots att kvinnor utgör ungefär hälften av de som arbetar inom fiske och fiskförsäljning globalt så är de ofta och i många hänseenden förbisedda. På operativ nivå har det många gånger varit svårt att finna vägar att bearbeta detta problem, varför forskning och metodutveckling kan vara viktiga inledande steg i insatser som för att uppnå en reell påverkan och förändring oftast behöver vara av långsiktig karaktär.

Av skrivelsen framgår att all svensk biståndsverksamhet ska bidra till något eller några av de sex delmål till vilka det övergripande målet brutits ned med utgångspunkt i regeringens tre tematiska prioriteringar (demokrati och mänskliga rättigheter, jämlikhet och kvinnors roll i utvecklingen samt miljö och klimat) (4.1.2). Dessa delmål förväntas bidra till att den biståndspolitiska inriktningen får genomslag genom insatser på såväl högre institutionell nivå som på mer lokalt riktade individorienterade insatser. Biståndet ska vidare styras av de av regeringen beslutade s.k. resultatstrategierna vilka anger uppföljningsbara resultat för delmålen (4.1.4). HaV vill poängtera att det vid utformandet av sådana resultatstrategier är viktigt att vara medveten om betydelsen av att vilka resultat som ställs upp som mål och därmed förväntas nås, också styr möjligheterna för de faktiska biståndsinsatserna. Resultatorienterad verksamhet kan riskera att inte nå sina övergripande målsättningar om man mäter fel saker.

Miljöförvaltningar är ofta svaga institutioner och miljörelaterade frågor ofta lågt prioriterade i många utvecklingsländer. Det är därför centralt att bidra till en förstärkt institutionell kapacitet, inte enbart inom miljöförvaltningen utan även för övriga institutioner som är centrala för förvaltningen av naturresurser och ekosystemtjänster, exempelvis ministerier för finans, transport, jordbruk och fiske, energi mfl.

HaV anser formuleringen att "ett miljö- och klimatperspektiv ska prägla alla svenska biståndsinsatser och att miljö- och klimataspekter är en central utgångspunkt för allt bistånd" som mycket värdefull. I linje med det föreslår HaV att målformuleringen för Sveriges internationella bistånd konsekvent bör innehålla ordet "hållbara" – Att skapa hållbara förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Därigenom skulle skapas en balans gentemot kortsiktig ekonomisk tillväxt som ofta, så som nämnts även under avsnitt 3, ignorerar den miljömässiga hållbarheten.

5. De sex biståndspolitiska delmålen

De två delmål som är av störst relevans för HaV och där HaV har störst kompetens är delmålen två och tre, varför våra kommentarer är fokuserade på dessa.

Delmål 2: Förbättrade möjligheter för fattiga människor att delta i ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning

Delmål 2 bör formuleras: Förbättrade möjligheter för fattiga människor att delta i hållbar utveckling och erhålla god utbildning.

I dokumentet, inte bara under delmål 2, används ofta orden tillväxt och ekonomisk tillväxt. Ekonomisk tillväxt sker ofta, men inte alltid, på bekostnad av miljön. I vissa situationer borde tillväxt kunna bytas ut mot utveckling. Det är skillnad på tillväxt och utveckling. Det är utveckling i form av ökad livskvalitet och ett fungerande samhälle som är eftersträfvansvärt. Ekonomisk tillväxt har givit denna utveckling, men behöver inte nödvändigtvis göra det i framtiden.

Fokus borde vara på ett antal kvalitativa utvecklingsmått som kan mäta hur väl samhället mår. Att utvecklingen är långsiktigt hållbar ur miljösynpunkt är ju en given grundförutsättning. Den mest uppenbart negativa effekten av ekonomisk tillväxt är den ökade påverkan på miljön och klimatet som den medför. Det finns på global nivå en tydlig koppling mellan ekonomisk tillväxt och ökade utsläpp av växthusgaser.

Under delmål 2 kunde vidare vikten av fungerande institutioner och myndigheter tydligare lyftas fram, framför allt då det gäller att minska

korruption och se till att utvecklingen även kommer de fattigaste till del – dvs. att rättviseperspektivet i tillväxten säkerställs.

I avsnitt 5.2.5 beskrivs vikten av en tryggad livsmedelsförsörjning. Fisket nämns på flera ställen vilket är positivt. Vad som ytterligare skulle kunna lyftas fram är vikten av tillgången till vatten, både för konsumtion och livsmedelsproduktion, och inte minst beroendet av fungerande ekosystemtjänster. Väl fungerande ekosystem är en förutsättning för att kunna producera livsmedel, oavsett om det är på land eller i hav och sjöar. Detta är avgörande för kvaliteten och omfattningen av de ekosystemtjänster som kan erhållas.

I avsnitt 5.2.6 diskuteras forskningens roll i fattigdomsbekämpning. HaV menar att detta är en högst relevant och mycket betydelsefull del av utvecklingsbiståndet. Forskning ska i detta sammanhang inte ses som i första hand en akademisk fråga, utan som ett viktigt verktyg för att finansiär och utvecklingsland gemensamt ska finna nya och bättre metoder för utvecklingsarbetet. Tillvägagångssättet kan dock behöva varieras, beroende på sakfrågor och situationer, så att utvecklingsorienterad forskning bäst främjas inom verksamhetsområdet. Det kan ibland ske bäst genom direkta och nära forskningssamarbeten med institutioner i de utvecklingsländer som bedömes kunna gagnas bäst av åtgärder, eller i andra sammanhang genom forskning i utvecklingsländer understödd med svenskt forskningstillskott.

Delmål 3. Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer

Målformuleringen i delmål 3 är Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer. Även om det här i målformuleringen finns angivet att miljön ska förbättras ger resten av avsnittet ett intryck av att man primärt är ute efter att minimera de miljöskadliga effekterna av den ekonomiska tillväxten, klimatförändringarna och naturkatastroferna. Ambitionen att förbättra miljön/ekosystemen är svagare uttryckt, och texten bör förstärkas på denna punkt. HaV anser att det svenska biståndet tydligare bör ha en ambitiös inställning till möjligheterna att förbättra miljön. Det finns en uppenbar koppling emellan god ekosystemförvaltning och förbättrade levnadsvillkor för fattiga människor. HaVs syn på detta utvecklas vidare under kap 7.

Det är även positivt att förstärkt institutionell kapacitet inom miljöförvaltning och miljörelaterade institutioner lyfts fram. Även detta är

av central betydelse för kvaliteten och omfattningen av de ekosystemtjänster som kan erhållas.

Avseende ägande- och nyttjanderätt säges i kap 5.3.5 att fattiga människors möjligheter att hållbart nyttja naturresurser ska stärkas, till exempel vatten (inklusive hav och fiskeresurser), mark och biologisk mångfald, och att jord- och skogsbrukares och fiskares, särskilt kvinnors, ägande- och nyttjanderätt till mark och havs- och vattenresurser ska stödjas.

Dessa målsättningar överensstämmer väl med Havs- och vattenmyndighetens syn på viktiga element för utveckling inom HaVs kompetensområden. HaV menar att en mer intensiv medverkan i de organisationer och processer som påverkar eller styr fördelning av och tillgång till naturresurser är en viktig väg att främja dessa målsättningar.

6. Principer för ett effektivt och resultatinriktat svenskt bistånd

Regeringen lägger i kapitel 6 stor vikt vid att förbättra det svenska biståndets effektivitet och resultat. HaV föreslår att det bör övervägas om en särskild seminarieriserie för svenska biståndsaktörer kunde genomföras av UD/Sida i syfte att skapa en enhetlig syn på dessa frågor hos de som medverkar i biståndets genomförande.

7. Samverkan och synergier i det svenska biståndet

HaV kan bara instämma i skrivelsens konstaterande att det bilaterala och multilaterala biståndet kompletterar varandra och att det också kan leda till synergier, liksom att de globala frågorna kräver samarbete mellan olika aktörer på alla nivåer.

Möjligheten att genom bistånd driva starka svenska värderingsfrågor (7.1.1) anses kunna skapa ett politiskt mervärde. Fattigdom är ofta ett resultat av den miljöförstöring som sker i u-länderna, men kan också vara en av dess orsaker. T.ex. lever fattiga människor ofta i marginella områden och kan tvingas överutnyttja naturresurserna för sin omedelbara överlevnad. Miljöförstöring innebär ofta kostnader och förluster av välfärd. För en hållbar utveckling inriktad på att minska fattigdomen är det därför avgörande att ta hänsyn till effekter på miljö- och naturresurser vid beslutsfattande. Det är således genom globalt långsiktigt hållbart nyttjande av jordens resurser som vi kan bekämpa fattigdom och samtidigt säkerställa vår egen välfärd.

Som regeringen framhåller i skrivelsen, har det svenska biståndet en mångfald samarbetspartners att arbeta med (7.1.3). HaV anser att det är av vikt att denna mångfald värnas och används för ett effektivt bistånd som kan generera goda resultat. Regeringen pekar bl.a. på det civila samhällets

organisationer vilka ofta har en nyckelroll i fattigdomsbekämpningen. HaV håller med om detta och inte minst är det värdefullt att via civilsamhället stärka kompetensen på olika områden och stödja olika regionala processer som bidrar till sådan kompetens- och kunskapshöjning.

Regeringen har ställt upp fem grundläggande förutsättningar vilka måste vara uppfyllda för att generellt budgetstöd ska beviljas (7.1.5). HaV anser det både rimligt och nödvändigt med villkor förknippat med sådant bistånd i syfte att säkerställa positiva effekter. Regeringen förordar också resultatbaserade kontrakt med kopplingar till resultatindikatorer. HaV vill poängtera vikten av att noga tänka över valet av indikatorer för att se till att inriktningen på insatserna samt de faktiska effekterna blir de önskvärda. (Se även kap.4)

Regeringen konstaterar att globala problem kräver globala lösningar och att Sverige genom samarbete med multilaterala organisationer effektivt kan kombinera sitt stöd med andra länders bistånd (7.2.1). HaV anser också att man genom att delta i de internationella processer som är relevanta för utvecklingsländerna kan bidra till deras utveckling. Genom ett sådant deltagande kan Sverige bl.a. få en överblick och god utgångspunkt för att kunna hjälpa att undvika, och samtidigt påtala, bristande samstämmighet mellan insatser, institutioner och politikområden samt stärka kopplingarna mellan dessa där så behövs. I de multilaterala organisationerna kan också gemensamma normer och målsättningar utvecklas (7.2.2) och regeringens bedömning är att Sverige har goda förutsättningar att påverka systemet och biståndets inriktning. HaV vill också gärna tro att denna påverkansmöjlighet är stor, men man bör också vara observant på de sammanhang där detta inflytande är begränsat och vilka strategier Sverige bör tillämpa i sådana fall för att öka sina influenser. HaV instämmer dock med regeringen i att Sverige genom att systematiskt och konsekvent driva de svenska prioriteringarna inom det multilaterala systemet kan få större genomslag för sina målsättningar på ett globalt plan än om det skulle ske endast genom bilateralt samarbete.

Det svenska multilaterala engagemanget går dock bortanför biståndet och även andra politiska målsättningar och prioriteringar är av betydelse i arbetet med vissa multilaterala organisationer (7.2.3). Detta ska tydligt formuleras i resultatstrategier i syfte att åstadkomma genomslag för regeringens prioriteringar. Det är viktigt att sådana andra politiska målsättningar är tydligt associerade med de sex delmålen för biståndspolitik och inte frikopplas från den biståndspolitiska inriktningen.
