



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

DNR: ID SLU.ua.2014.2.6-319

Rektor

YTTRANDE

2014-02-12

Utrikesdepartementet
103 39 Stockholm
ud-plattformen@gov.se

SLU:s yttrande över regeringens skrivelse 2013/14: Biståndspolitisk plattform

SLU har ombetts avge yttrande över rubricerad skrivelse och vill framföra följande:

SLU anser att regeringens förslag till biståndspolitisk plattform på ett sunt sätt fokuserar på den fattiga människans villkor och perspektiv samtidigt som den belyser strukturella problem som försvårar eller omöjliggör fattiga människors förutsättningar att av egen kraft kunna ta sig ur fattigdom.

Regeringen har i sin biståndspolitiska plattform identifierat ett antal prioriterade globala utmaningar inom politiken för global utveckling (PGU). SLU:s verksamhet, som syftar till att utveckla kunskapen om de biologiska naturresurserna och människans förvaltning och hållbara nyttjande av dessa, har hög relevans för flera av de delmål som är angivna i skrivelsen. SLU:s verksamhet bedrivs genom forskning, högre utbildning och fortlöpande miljöanalys i samverkan med det omgivande samhället. SLU tar ett brett ansvar för sitt PGU-uppdrag och våra synpunkter nedan är baserade på ett mångårigt engagemang inom forskning och kapacitetsutveckling i samverkan med partners i låginkomstländer. Vi anser att våra forskares och lärares insatser inom detta område tydligt bidrar till fattigdomsbekämpning. SLU ser fram emot en fortsatt aktiv dialog med ansvariga departement och myndigheter för att ytterligare stärka kunskapsbaserade insatser inom lantbruks- och miljöområdena för en uthållig livsmedelsförsörjning och förbättrade levnadsvillkor globalt.

SLU:s kärnverksamhet kopplar till regeringens tre tematiska prioriteringar: demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt jämställdhet och

kvinnors utveckling. Våra specifika synpunkter på skrivelsen rör framförallt tre av de sex fastställda delmålen för biståndet; delmål 2: *förbättrade möjligheter för fattiga människor att delta i ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning*, delmål 3: *förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer*, samt delmål 4: *förbättrad grundläggande hälsa*. Nedan ges inledningsvis några övergripande synpunkter, baserat på SLU:s unika kompetenser, kring hur dessa prioriteringar och delmål kan uppnås. Därpå följer ett antal konkreta förslag till ändringar i skrivelsen.

SLU:s övergripande synpunkter

Utveckling av lantbrukssektorn är central

Svenskt bistånd bör bidra till att skapa förutsättningar för en ökad förädlingsgrad och en övergång från råvaruproducerande sektorer till tillverknings- och tjänstesektorer. SLU menar att den önskvärda ökningen av förädlingsgraden har särskild potential inom de agrara områdena. Lantbrukssektorn är ofta dominerande i syd och produktion av mer förädlade agrara produkter kan relativt snabbt skapa konkurrenskraft hos låg- och medelinkomstländer för att generera fortsatt tillväxt och utveckling. SLU framhåller också vikten av att skapa förutsättningar för rekonstruktion och ökat uthålligt användande av lokala resurser och ekosystemtjänster för att uppnå en tryggad livsmedelsförsörjning för de fattigaste. Lantbruksproduktionen måste öka och samtidigt bli mindre sårbar för klimatförändringar och katastrofer. Det är också viktigt att stödja innovatörer och entreprenörer inom familjejordbruken och de agrara näringarna i stort.

Betydelsen av forskning och högre utbildning för utveckling – den svenska resursbasens roll

Individer med högre utbildning utgör en viktig kunskapsresurs i låginkomstländer där de också har möjlighet att utvecklas till ledare inom samhällets olika sektorer. De har en mycket betydelsefull roll för nationellt ägande av kunskap och därpå baserad strategisk utveckling. Svenskt bilateralt och regionalt bistånd i form av stöd till forskning och högre utbildning möjliggör således en väl genomtänkt och långsiktig samhällsutveckling i låginkomstländer.

SLU vill starkt framhålla vikten av högre utbildning som ett nödvändigt redskap för att skapa tillväxt och utveckling i samhället. Det finns exempelvis i Afrika en ökad medvetenhet om detta samband. Initiativ från jordbruks-, utbildnings- och finansministrar från mer än 20 länder inom den afrikanska unionen har resulterat i skapandet av "Team Africa" (the Tertiary Education for Agriculture Mechanism for Africa) med målet att öka de nationella investeringarna i högre utbildning inom lantbrukssektorn för att höja deras kvalitet och därmed stimulera den ekonomiska tillväxten och innovationsklimatet i Afrika.

SLU vill att den svenska biståndspolitiken utnyttjas för att bidra till en lösning av problemen med den idag otillräckliga finansieringen av studieavgifter för studenter från låginkomstländer.

SLU vill betona att partnerskap inom forskning och utbildning med lärosäten, forskningsinstitut och andra organisationer i låginkomstländer ska åstadkomma ömsesidiga fördelar. Långsiktighet i sådana partnerskap är av stor vikt. SLU anser att Sveriges biståndspolitik bör ha som målsättning att också ta till vara den svenska resursbasen. Vetenskapligt baserad kunskap bör ta större plats inte minst i implementeringen av det övergripande målet för utgiftsområde 7 – att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Svenska forskare har idag begränsade möjligheter att vara aktivt engagerade i de viktiga frågor som tas upp i regeringens biståndspolitiska plattform. En betydande del av biståndet inom områdena miljö, hälsa och jordbruksproduktion sker i form av stöd till multilaterala organisationer, t.ex. CGIAR-systemet, utan randvillkor om engagemang från och samarbete med forskare i Sverige. Naturligtvis ska biståndet stödja verksamheten så att de bästa forskarna engageras i exempelvis CGIAR-instituten, men i nuläget blir det inte öppen konkurrens i och med att andra länder villkorar sitt stöd med att nationella partners ska knytas till verksamheten. SLU önskar att även Sverige skapar förutsättningar för att utnyttja de tydliga synergier som finns mellan forskningsbistånd och övrigt landbistånd.

Komplexa problem kräver komplexa lösningar

SLU önskar att plattformen i större utsträckning kunde ta upp de inneboende målkonflikter som uppstår mellan främst miljö- och klimatmålen å ena sidan och

många av de åtgärder som idag tillämpas för fattigdomsbekämpning å andra sidan. SLU vill gärna se en biståndsplattform som skapar möjlighet till synergier mellan olika biståndsfinansierade projekt, t.ex. mellan sådana som rör resursanvändning inom lantbruket och sådana som rör strategier för bevarande av biologisk mångfald.

SLU efterlyser beskrivningar av potentiella målkonflikter också mellan den fria marknaden och politiska styråtgärder, exempelvis marknadsinterventioner som kombinerar hög produktivitet i jordbruket med villkor för att gynna småskaliga bönder.

Den biståndspolitiska plattformen bör ta mer hänsyn till och referera till låginkomstländers egna nationella överenskommelser och ansträngningar. Ett sådant är det panafrikanska initiativet CAADP (Comprehensive African Agriculture Development Program) som arbetar för ekonomisk tillväxt genom teknisk utveckling och högre utbildning inom bl.a. miljö-, hälso- och jordbrukssektorerna.

Ett effektivare och samtidigt mer skonsamt utnyttjande av naturresurserna inom livsmedelsproduktionen står idag i fokus i flera internationella utvecklingsåtgärder. Sådana initiativ samlas under begreppet ”uthållig intensifiering av lantbruket” och utnyttjar och integrerar kunskaper som rör mark, vatten, genetiska resurser, sociala faktorer och tekniska lösningar för utveckling av en mer resurssnål och ekologiskt hållbar produktion. SLU har länge arbetat med att integrera dessa olika aspekter i uppbyggnad av hållbara produktionssystem och är, tillsammans med andra aktörer inom den svenska resursbasen, drivande i sådana satsningar.

SLU stödjer regeringens resonemang kring delmål 3 om en förbättrad miljö och vill betona att forskning visar hur ett destruktivt bruk av mark och vatten är tydligt kopplat till fattigdom och därtill förenade mänskliga aktiviteter.

SLU vill lyfta myndighetssamverkan som ett viktigt verktyg i biståndet där myndigheter med kompletterande kompetenser och PGU-uppdrag arbetar tillsammans för att höja kvaliteten på insatser i låginkomstländer. SLU och andra svenska myndigheter efterlyser dock en tydligare uppdragsbeskrivning, ledning och återkoppling för sina PGU-uppdrag. SLU delar därmed Statskontorets kritik i sin granskning av PGU för ett bättre nyttjande av den skattefinansierade svenska resursbasen.

SLU menar att biståndet måste bli tydligt kunskapsbaserat och därmed mindre idealistiskt styrt (vilket ofta konserverar biståndsberoendet).

SLU framhåller att bistånd för att främja familj/småbrukarbaserad jordbruksutveckling gynnar en stor del av befolkningen i låginkomstländer, till skillnad från stöd till exploatering av icke förnybara resurser som t.ex. gruvnäring eller utvinning av fossila bränslen. Främjande av familj/småbrukarbaserad jordbruksutveckling bidrar även till ökad jämställdhet genom att kvinnor får större möjlighet till egen försörjning och att livnära sina familjer.

SLU ställer sig bakom de mål och syften vad gäller formerna för bistånd som ges i förslaget till biståndspolitisk plattform. Vår erfarenhet är att dessa mål väsentligt bättre kan leda till ett effektivt och resultatinriktat bistånd om detta kanaliseras genom Sida än om det kanaliseras genom EU eller FN-systemet.

Förslag till ändringar i skrivelsen om den biståndspolitiska plattformen

Avsnitt 3 Biståndets uppgift i en föränderlig värld

3.1 En värld i förändring

Fjärde stycket andra meningen: *”Sjukdomar som malaria, diarré och lunginflammation minskar relativt sett i betydelse även om stora behov kvarstår i världens fattigaste länder.”* SLU-forskare påpekar att även om det i den senaste WHO-rapporten står att malariasjukdomar minskar så har detta uttalande blivit kraftigt ifrågasatt och visats vara felaktigt.

Avsnitt 4 Det svenska biståndets inriktning

4.1.1 En tydlig målhierarki för det svenska biståndet

”Den bärande principen är att de tre dimensionerna av hållbar utveckling – den ekonomiska, sociala och miljömässiga – samverkar och är ömsesidigt stödjande.” Sannolikt skulle Sverige få större genomslag internationellt om vi följde denna prioritetsordning för de biståndspolitiska målen, dvs. satte ekonomisk tillväxt (ökade inkomster och säkrad livsmedelsförsörjning) som delmål nr 1. Det nuvarande delmålet är för abstrakt och västligt orienterat för att uppskattas av de allra fattigaste.

Avsnitt 5 De sex biståndspolitiska delmålen

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

SLU anser att det är ökad förädlingsgrad och övergång från råvaruproducerande sektorer till tillverknings- och tjänstesektorer som svenskt bistånd bör arbeta mot. Detta är inte samma sak som övergång från agrara sektorer, vilket kommer in i avsnitten 5.2.2 och 5.2.5.

Avsnitt 5.2.2: Fler och bättre jobb

Sista stycket: *”Det svenska biståndet ska särskilt fokusera på sektorer som har direkt relevans för fattiga människors sysselsättning och inkomster samt bidra till strukturella omvandlingar som främjar en inkluderande hållbar tillväxt, såsom insatser för att öka förädlingsgraden i produktionen samt diversifiering från agrara sektorer till tillverknings- och tjänstesektorer. Biståndet ska bidra till formalisering av den informella ekonomin när detta gynnar individers möjligheter att ta sig ur fattigdomen.”* SLU håller med om det mesta i detta stycke men menar att den önskvärda ökningen av förädlingsgraden även kan ske inom de agrara sektorerna. Det primära och det som stycket vill belysa borde formuleras ”att öka förädlingsgraden i produktionen samt diversifiering från råvaruproducerade sektorer till tillverknings- och tjänstesektorer.” Denna ändring är viktig eftersom det är med successivt allt mer förädlade agrara produkter som många låg- och medelinkomstländer först kan konkurrera. Och dessa sektorer kan, om bl.a. EU:s och USA:s handelshinder minskas, bli en viktig drivkraft för ekonomisk tillväxt. Det är skillnad i betydelsen av *”diversifiering från agrara sektorer”* och *”diversifiering från råvaruproducerande sektorer till tillverknings- och tjänstesektorer”*. Det finns alltså stora möjligheter för dagens låg- och medelinkomstländer att stödja en ekonomisk utveckling genom att öka förädlingsgraden i de agrara sektorerna genom att dessa integreras med tillverkning och tjänster.

Avsnitt 5.2.5 Tryggad livsmedelsförsörjning

Rubriken skulle bättre reflektera texterna genom att vara bredare, t.ex.

"Landsbygdsutveckling, jordbruk och en tryggad livsmedelsförsörjning"

Texterna under avsnitt 5.2.2 Fler och bättre jobb borde även lyftas fram under avsnitt 5.2.5. Här står 6-8 rader från slutet: *"Svenskt bistånd ska möjliggöra investeringar för ökad produktion och produktivitet i jord- och skogsbruk och för ett hållbart fiske."* Men minst lika viktig för det ekonomiska utbytet av dessa aktiviteter är förädlingsgraden. Jämför exempelvis med den småskaliga produktionen av franska dessertostar. En satsning på tidig och distribuerad vidareförädling av livsmedelsråvarorna bidrar även till att fler människor kan få en bra utkomst på landsbygden, vilket minskar problemen med alltför snabbt växande städer. Detta bidrar också till minskade förluster i livsmedelskedjan och till ökad resurseffektivitet, eftersom biprodukterna vid distribuerad livsmedelsförädling ofta kan användas i ett integrerat kretslopp, t.ex. som djurfoder, jordförbättring eller energi. Det borde alltså stå *"Svenskt bistånd genom den svenska resursbasen ska möjliggöra investeringar för ökad produktion, produktivitet och förädlingsgrad i jord- och skogsbruk och för ett hållbart fiske."*

För att minska sårbarheten är det viktigt att alla och främst de fattigaste ges förutsättningar att så väl som möjligt kunna utnyttja lokala resurser och ekosystemtjänster. Förslag för avsnitt 5.2.5 tredje stycket tredje meningen: *"Därför ska svenskt bistånd särskilt prioritera att stärka småbrukares förmåga att motstå tillfälliga chocker, liksom förmågan att anpassa sig till långsiktiga förändringar som den globala uppvärmningen, t.ex. genom att så väl som möjligt utnyttja lokalt tillgängliga resurser och ekosystemtjänster."*

Avsnitt 5.2.6 Forskning av hög kvalitet och relevans för fattigdomsbekämpning

I detta avsnitt anser SLU att tre aspekter bör lyftas fram tydligare, nämligen 1) att det är viktigt att forskarna i länderna får en rimlig lön så de kan leva på sitt arbete istället för att behöva ha 2-3 andra jobb för att få ihop till sin försörjning, 2) att forskning om jordbruk och livsmedelsproduktion är nödvändigt för att bekämpa fattigdom och nå de mål som ställs i den biståndspolitiska plattformen, och slutligen 3) att man bör utnyttja de stora möjligheter som finns till synergier mellan forskningsbistånd och övrigt landbistånd.

Forskning är mycket angelägen för en tryggad livsmedelsförsörjning. Nuvarande skrivning ger dock till viss del intrycket av att forskning i första hand är till för akademien. Det bör tydligare anges att uppbyggnad av egen kvalitativ forskning är en långsiktig och uthållig väg bort från biståndsberoende, bl.a. genom att egen

analyskapacitet byggs upp i låginkomstländerna att användas vid internationella förhandlingar och liknande. Konkret kan dessa synpunkter formuleras:

1) 5.2.6 andra stycket, andra meningen: "Det svenska biståndet ska därför stödja utvecklingen av fattiga länders forskningskapacitet där forskarnas situation utgör en viktig komponent."

2) 5.2.6 sista stycket första meningen: "För att stödja forskning av relevans för fattigdomsbekämpning ska det svenska biståndet stödja forskning inom områden av stor relevans för de svenska biståndspolitiska målen, t.ex. tryggad livsmedelsförsörjning. Svenskt bistånd ska också bidra till forskning och forskningssamarbete på regional och internationell nivå, där även svenska universitet och forskare kan delta, och till att forskningsresultat görs tillgängliga för forskare och beslutsfattare i samarbetsländerna."

3) 5.2.6 sista stycket andra meningen: "Genom stöd till högkvalitativ forskning i kombination med övrigt landbistånd kan även utvecklingen av innovationssystem främjas där samverkan mellan forskare, näringsliv och samhället i övrigt förstärks, vilket ökar möjligheterna att använda forskning som medel för utveckling."

Avsnitt 5.3 Delmål 3: Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer

SLU ser detta delmål inte endast som en strävan mot minskad negativ miljöpåverkan men också mot förbättrade möjligheter för människor i låginkomstländer att ta del av ekonomisk tillväxt och nå bättre grundläggande hälsa.

Avsnitt 5.3.3: Hållbara städer

Första meningen "Sverige ska bidra till att stärka städernas roll i ekonomisk utveckling, riskhantering och fattigdomsminskning." Denna mening kan tolkas som att städernas roll skall stärkas på bekostnad av landsbygden och en sådan utveckling är olycklig eftersom den bidrar till en inflyttning till städerna som vida överskrider deras förmåga att planera och bygga ny fysisk, social och institutionell infrastruktur. Meningen bör formuleras om till "Sverige ska bidra till att stärka städernas ekonomiska utveckling, riskhantering och fattigdomsminskning."

Avsnitt 5.6 Delmål 6: Räddade liv, lindrad nöd och upprätthållen mänsklig värdighet

Avsnitt 5.6.2 Tryggad livsmedelsförsörjning i samband med humanitära kriser och katastrofer

Ensidig kost är en allvarlig hälsorisk. Förslag till avsnittet 5.6.2, andra stycket, första meningen: *"För att åstadkomma resultat ska Sverige verka för att det humanitära livsmedelsbiståndet effektivt bekämpar hunger och undernäring."*

Avsnitt 6 Principer för ett effektivt och resultatinriktat svenskt bistånd

SLU stödjer de mål och syften som ges i den biståndspolitiska plattformen. Vår erfarenhet är att dessa mål väsentligt bättre kan kombineras med ett effektivt och resultatinriktat bistånd om det kanaliseras genom Sida än om det kanaliseras genom EU eller FN-systemet.

Avsnitt 7 Samverkan och synergier i det svenska biståndet

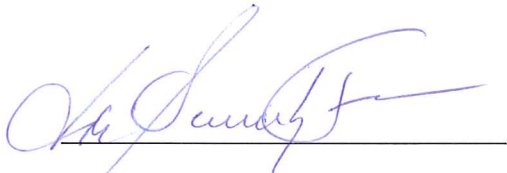
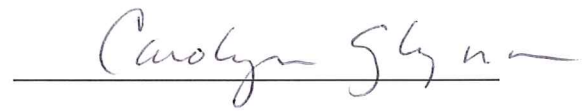
Avsnitt 7.1.2 En stärkt individfokus

SLU delar uppfattningen att det är den fattiga människans perspektiv på utveckling som ska tillämpas i såväl planer som genomförandet av svenska biståndsinsatser. Vi vill dock betona att sättet måste vara att skapa förutsättningar för Sveriges samarbetsländer att åstadkomma långsiktiga strukturella förändringar för att nå målet att komma ifrån biståndsberoendet.

Avsnitt 7.2.2 Globalt genomslag för svenska biståndspolitiska prioriteringar

Andra styckets andra mening *"... förespråkar multilaterala och rättighetsbaserade lösningar och med ett starkt engagemang för det humanitära systemet"* är nog mer en from förhoppning, då fattigdom och hunger är de mest angelägna och omedelbara problemområdena för de mest sårbara.

Beslut om innehållet i detta yttrande har fattats av rektor efter föredragning av forskningssekreterare Carolyn Glynn. SLU:s synpunkter är en sammanställning av bidrag från Sigrun Dahlin, Christina Dixelius, Carolyn Glynn, Lotta Hansson, Rickard Ignell, Abraham Joel, Håkan Jönsson, Niklas Nordquist, Lennart Salomonsson, Ulf Magnusson, Anders Malmer och Arvid Ugglå.


Rektor Lisa Sennerby Forsse
Forskningssekreterare Carolyn Glynn