



Stockholm, den 12 februari 2014

Utrikesdepartementet  
103 39 Stockholm

## **Yttrande över regeringens skrivelse om biståndspolitisk plattform (UF2014/4543/USTYR)**

### **Synpunkter av SIWI**

Stockholm International Water Institute (SIWI) är ett oberoende policyinstitut som bedriver tillämpad forskning, policyutveckling, kapacitetsutveckling, rådgivning och nätverksbyggande om globala vattenresursfrågor. Världsvattenveckan, som SIWI arrangerar årligen i Stockholm är den största återkommande globala konferensen om vattenfrågor.

Sammanfattningsvis innehåller plattformen många bra skrivningar liksom vissa områden som vi ser skulle kunna förtydligas och även behöva modifieras. Nedan ger vi först några övergripande synpunkter följt av synpunkter på enskilda textavsnitt.

### **Övergripande synpunkter**

#### **Miljö-, klimat- och vattenfrågor**

Vi anser att det är bra och viktigt med ett eget delmål kring miljö- och klimat. Det föreslagna målet är dock förvirrande och otydligt (se vidare under avsnitt 5.3). Vi anser dessutom att miljö- och naturresursfrågor bättre länka till övriga delmål. Som målen är formulerade kan man få intrycket att delmål 5.3 främst har ett egenvärde.

Vattenresursfrågorna är, enligt deklarationen från Rio + 20 konferensen "The Future We Want", kärnan i hållbar utveckling, då dessa är länkade till många av de stora globala utmaningarna ("at the core of sustainable development as it is closely linked to a number of key global challenges"). Det är därför positivt att flera områden under delmål 3 innehåller referenser till vatten och vattenresursfrågor. Då vattenresursfrågorna är centrala för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning, inte minst för mat- och energiproduktion och då många katastrofer är intimt förknippade med vattenrelaterade problem bör vattenfrågorna även länkas till andra delmål. Se vidare under särskilda synpunkter på kapitel 5.

#### **Långsiktighet och resultat**

Det är mycket positivt att skrivelsen anger att Sverige ska sträva efter att bidra till långsiktiga resultat och att en tydlig resultatagenda inte innebär att biståndet ska inriktas på insatser

SIWI

Drottninggatan 33 | SE-111 51, Stockholm, Sweden

PHONE +46 8 121 360 00 | FAX+46 8 121 360 01 | EMAIL [siwi@siwi.org](mailto:siwi@siwi.org) | [www.siwi.org](http://www.siwi.org)

som ger kortsiktiga resultat som är lätta att mäta, utan tvärtom. Detta kunde dock förstärkas.

Som stöd för detta kan nämnas att många investeringar i rent dricksvatten och sanitet i dagsläget inte är effektiva. Beräkningar från Europeiska Kommissionen samt Hollands utrikesministerium visar t ex att 30-40 procent av infrastrukturen i Afrika söder om Sahara fallerar helt eller delvis efter 2-5 år som en följd av svaga institutioner, bristande kunskapskapacitet samt avsaknad av långsiktig finansiering för underhåll och skötsel av infrastrukturen. Det är därför av yttersta vikt att investeringar i dricksvatten och sanitet åtföljs av investeringar i institutionell utveckling samt kapacitetsuppbyggnadsprogram som också kan främja en mer hållbar och långsiktig finansiering.

#### **Frågor om institutionell kapacitet och statens ansvar**

Det är positivt att den fattiga människan står i centrum, men det är också viktigt att utgå ifrån att den enskilda individen är beroende av ett sammanhang och strukturer för att kunna förbättra sin situation. Behovet av att bidra till förstärkt institutionell kapacitet och frågor om statens ansvar behöver därför lyftas fram mer och tydligare.

#### **Regional integration/perspektiv**

Betydelsen av regional integration behöver lyftas fram tydligare i dokumentet. Dess roll för att lösa ut frågor på överstatlig nivå behöver ges ett större erkännande. Det saknas en tydlig formulering om hur utvecklingssamarbetet samverkar mellan regional och nationell samt även global nivå.

Vi föreslår därför att regionalt samarbete ges ett eget avsnitt under kapitel 7, men att denna fråga också inkluderas där det refereras till bilateralt och multilateralt samarbete.

#### **Rättighetsperspektivet**

Rättighetsperspektivet är grundläggande för social utveckling och ett mer rättvist samhälle. Vi anser att texten bör utvecklas kring detta begrepp. Rättighetsperspektivet sätter fokus på den enskilde individens rättigheter, men förutsätter också ett ansvarsutkrävande från statens sida. Viktigt att notera är att tillgången till rent vatten och sanitet är en *mänsklig rättighet*. Detta bör lyftas fram i plattformen. För att garantera individens rättigheter krävs därför fungerande, demokratiska institutioner och tillgång till ekonomiska resurser för alla. Dessutom saknas dimensionen ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i texten.

#### **Fattigdomsperspektivet**

Fattigdomsperspektivet framkommer tydligt, vilket är positivt. I linje med det starka fattigdomsperspektivet samt ett fokus på kvinnor och flickor finns det anledning att generellt stärka aspekter av jämlikhet och fördelningsfrågor.

Plattformen betonar att svenskt bistånd ska inriktas mot fattiga och ofria länder (människor som lever i fattigdom och förtryck). Det är dock otydligt vad som avses med "ofria länder",

Hur definieras begreppet, avses länders ofrihet i politisk eller ekonomiskt hänseende exempelvis? Vilka av Sveriges nuvarande samarbetsländer faller inom denna kategori?

Vi anser att naturresurs/miljödimensionen bör lyftas fram och förtydligas i den inledande beskrivningen i avsnitt 3.2.1 av fattigdom och förtryck. Avsaknad av tillgång till vatten, mark och energi är i hög grad en del av fattigdomsproblematiken, vid sidan av brist på ekonomiska resurser, hälsa och utbildning.

Det är dock mycket positivt att plattformen tar utgångspunkt i att fattiga människors motståndskraft mot klimatförändringar och katastrofer ska stärkas. Däremot är det olyckligt att tonvikten ligger just på katastrofer (klimat/naturrelaterade) och att inte också årliga, återkommande "kriser" lyfts fram. Sannolikt kommer fler människor att påverkas av dessa oftare återkommande kriser (intensiteten i årliga översvämningar, längre torrperioder etc.) än stora katastrofer.

#### **Styrning, uppföljningsbarhet, synergier och koherens**

Vi har förstått att plattformen inte ska fungera som ett operativt styrande dokument. Det är dock oklart om biståndsplattformens delmål ska vara styrande eller enbart vägledande. Delmålens utformning med flera målsättningar inom ett och samma delmål medför att de är svåra att förstå och att följa upp. Genom att flera olika frågor blandas i de olika delmålen blir de ofokuserade. Det kommer dessutom att krävas flera olika medel för att uppnå ett och samma delmål.

Delmålen bör länkas närmare till varandra och möjligheter till synergier mellan delmålen bör lyftas fram på ett bättre sätt. Ett exempel på hur detta skulle kunna göras är i förhållande till delmål 5.2 (ekonomisk tillväxt och god utbildning) där "tryggad livsmedelsförsörjning" anges som ett önskvärt resultat (rutan sid 22). Här spelar förbättrad motståndskraft (resiliens), vattenresurshantering och effektivare jordbruk viktiga roller för att nå detta resultat. Sådana länkar bör dock inte blandas in i själva delmålformuleringen.

I dokumentet anges flera olika nivåer av mål och styrsignaler, från det övergripande PGU-målet till målet för Sveriges internationella bistånd, de sex föreslagna delmålen, de två perspektiven (fattigdom och rättighet) samt regeringens tre tematiska prioriteringar för biståndet (demokrati/mänskliga rättigheter, miljö/klimat och jämställdhet). Det är otydligt hur dess olika målnivåer och prioriteringar relaterar till varandra. Hur ska exempelvis de tre tematiska prioriteringarna få genomslag, tas de om hand av de sex delmålen?

Genom mängden angivna målsättningar saknar dokumentet klart fokus. Det är dessutom i första hand inriktat på det bilaterala land-destinerade biståndet. Hur biståndet ska förhålla sig till globala, regionala eller gränsöverskridande frågor finner inget större utrymme i dokumentet. Vidare, hur förhåller sig plattformens målsättningar och prioriteringar till insatser som styrs av andra mål inom andra utgiftsområden?

Det är mycket fokus på "vad" som ska göras, men väldigt lite "hur" - alltså hur man ska nå de mål som uppsatts på ett mer konkret sätt, med vilken sorts insatser. Biståndsplattformen borde ägna mer uppmärksamhet på "hur" man kan ta tillvara lokala resurser och bygga existerande kunskap och system.

## **Särskilda synpunkter på kapitel 5, De sex biståndspolitiska delmål**

### **Sammanfattande synpunkter avseende specifikt vatten och vattenresurser.**

För närvarande används 70 procent av de globala färskvattenresurserna av jordbruket, 22 procent inom industri och energiproduktion och 8 procent för hushållstjänster. Om produktion och konsumtion av vatten fortsätter på samma ohållbara vis som för närvarande, kommer det att innebära stora hinder för att kunna producera hållbar energi och mat åt hela jordens befolkning. Ökad vattenbrist utgör en stor risk för tillväxt och välbefinnande samt bidrar till ökade sociala och geopolitiska spänningar. År 2030, förväntas efterfrågan på livsmedel ha ökat med 50 procent och efterfrågan på energi från vattenkraft och andra förnybara energikällor med 60 procent. Dessa frågor är sammankopplade – en ökad jordbruksproduktion till exempel, kommer leda till väsentligt större vatten- och energiförbrukning, vilket i sin tur resulterar i ökad konkurrens om vatten mellan olika sektorer. Dessutom förväntas klimatförändringarna att leda till ökat vattenbrist globalt. År 2025 kan så mycket som två tredjedelar av världens befolkning leva under vattenstress.

Det är därför positivt att avsnitten 5.3.1, 5.3.2, 5.3.5 och 5.4.3 innehåller referenser till vatten och vattenresursfrågor. Då vattenresursfrågorna är centrala för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning och då tillgång till dricksvatten och sanitet är en mänsklig rättighet bör "hållbar och effektiv vattenresurs användning" utgöra ett eget avsnitt under kapitel 5.3 (delmål 3). Vattenresursernas betydelse som produktiv resurs bör dessutom lyftas fram i avsnitt 5.2 (Förbättrade möjligheter för fattiga människor att delta i ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning), i första paragrafen av 5.2.3 (Mer inkluderande och effektiva marknader) bör vattenrättigheter läggas till. Vattnets roll bör vidare synliggöras i avsnitt 5.2.5 (Tryggad Livsmedelsförsörjning) 5.3.3 (Hållbara städer) 5.3.4, (Förbättrad tillgång till hållbara energialternativ) samt under avsnitt 5.6 (Humanitära insatser).

### **5.1, Stärkt demokrati och jämställdhet, ökad respekt för mänskliga rättigheter och frihet från förtryck**

Det sista stycket under 5.1 bortser från strukturella orättvisor såsom snedvriden inkomstfördelning, begränsad tillgång till finansiella och andra marknader samt till vatten och andra naturresurser. Vidare bör stycket betona att grunden för fattigdomsbekämpning är en hållbar utveckling.

### **5.1.2. Stärkta demokratiska processer och institutioner samt ökad respekt för rättsstatens principer**

Det är bra att 'effektiv offentlig förvaltning' lyfts fram i detta avsnitt.

### **5.1.4. Ökad jämställdhet och stärkt egenmakt för kvinnor och flickor**

Slutet av detta avsnitt koncentrerar sig på frågor om jämställdhetsfrämjande arbete och vikten av att uppmärksamma och synliggöra könsförtryckande beteenden. I detta sammanhang skulle man också kunna göra "effektivitets-argumentet" mer framträdande. Detta innebär att det jämställdhetsfrämjande arbetet bör betona vikten av jämställdhet för det effektiva utnyttjandet av resurser – särskilt den mänskliga resursen – och att alla får möjlighet att bidra till samhället på bästa sätt. Många studier visar att jämställdhet bidrar starkt till ekonomisk utveckling och social trygghet, och inte bara är en frukt av detta. M.a.o. jämställdhet är ekonomiskt effektivt, och skulle kunna användas mer som strategiskt element i fattigdomsminskning.

### **5.2 Förbättrade möjligheter för fattiga människor att delta i ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning**

Texten bör även ta upp fördelningsfrågor vad gäller såväl finansiella resurser som tillgång till mark, vatten etc. Vattenresursernas betydelse som produktiv resurs bör lyftas fram tydligare. Vatten är en nödvändig förutsättning för såväl utvinningen av råmaterial och för förädlandet av dessa till produkter.

### **5.2.3 Mer inkluderande och effektiva marknader**

I första paragrafen av avsnitt 5.2.3 bör vattenrättigheter läggas till. Tydliga och väl fungerande ägande och nyttjanderätter för vatten är viktigt för att uppnå både ekonomiska och miljömässiga målsättningar. En god vattenresursförvaltning bör ses i ett bredare utvecklingsperspektiv och som grundläggande för samhällens utveckling (hälsa, mat, energi, miljö, rekreation etc.). Vattenresursförvaltning handlar också om stärkt policy, lagstiftning samt implementeringskapacitet. Sverige bör därför verka för att stärka den gemensamma förvaltningen av gränsöverskridande vattenresurser.

### **5.2.5 Tryggad livsmedelsförsörjning**

Vattnets roll bör synliggöras i detta avsnitt. I många områden är brist på vatten ett verkligt hinder för både ökad produktivitet och produktion inom jordbruket. Här är det också viktigt med tydliga och väl fungerande mark- och vattenrättigheter som också inkluderar fattiga människors tillgång till grundläggande naturresurser.

Ingen referens görs till nyttjanderätt av vatten/naturresurser – enbart mark – vilket är en brist i texten.

### **5.3 Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer**

Den nuvarande målformuleringen är förvirrande och otydlig. Nyckelord som miljö, klimat,

påverkan och motståndskraft blandas på ett sätt som indikerar en oklarhet vad som egentligen avses. Det går att urskilja inte mindre än fyra olika delar: i) påverkan på klimatet; ii) påverkan på miljön; iii) motståndskraft mot/effekter av klimatförändringar och iv) motståndskraft mot naturkatastrofer (som måste innefatta också katastrofer som inte är kopplade till klimatförändringar?).

Texten ger en begränsad referens till behovet av att se över effektiviteten i vattenanvändningen (enbart under hållbara städer). Likaså begränsad referens till de ökade problemen med försämrad vattenkvalitet.

### **5.3.1 Stärkt motståndskraft mot klimatförändringar, miljöpåverkan och naturkatastrofer samt minskad påverkan på miljö och klimat**

Under anpassningsagendan (motståndskraft) kopplas ffa vattenförsörjning och katastrofer ihop. Det är av största vikt att långsiktigt arbete med planering och förbättrat samarbete (nationellt, regionalt) är avgörande för hållbar anpassning/motståndskraft.

Klimatförändringarna kräver insatser inom många sektorer och involverar olika aktörer. Viktigt att betona behovet av att säkerställa samstämmighet (koherens) och synergier mellan insatser för att minska utsläppet och de som syftar på att anpassa sig till klimatförändringarna.

Det är viktigt med betoningen på kapacitetsuppbyggnad hos relevanta organisationer, särskilt när det gäller planering, genomförande samt uppföljning och utvärdering. Insatserna bör främja tvärgående samarbete inom den offentliga sektorn samt stärka engagemanget av aktörer i det civila samhället och näringsliv i klimativänlig och hållbarutvecklingsprocesser.

All samhällsplanering bör inkludera klimataspekter och nationella anpassningsprogram inkludera vattenresursfrågor. Även energirelaterade aspekter bör beaktas i anpassningsplanering på grund av det nära sambandet särskilt i förhållande till produktionen, tillgång och användning av vatten-och energiresurser.

Vatten borde generellt tydligare beaktas under 5.3.1, samt i den inledande texten om klimatförändringarnas effekter och om ekosystemtjänster.

### **5.3.2 Förstärkt institutionell kapacitet inom miljöförvaltande och miljörelaterade institutioner**

Avsnittet kring betydelsen av institutionell kapacitet bör förstärkas genom att framföra behovet av kompetensutveckling men också betydelsen av att stärka systemen för information och datainsamling. För närvarande finns stort fokus på lagar, regler, övervakning och tillsyn i relation till stärkta institutioner.

Integrerad vattenresursförvaltning kan definieras tydligare. Som det är skrivet nu så framstår det som att det ffa innefattar inkluderande beslutsprocesser.

Det är bra att kopplingen görs mellan förvaltning av gemensamma vattenresurser och regional integration.

Otillräckligt att enbart referera till nationella anpassningsprogram där vattenresursfrågan är inkluderad. Vattenresursplanering är i allra högsta grad en regional fråga.

### **5.3.3 Hållbara städer**

Utvecklingen av hållbara städer bör sättas in i ett större geografiskt kontext. Hur städerna är beroende av dess omgivning men också hur de påverkar dessa (behov av vatten, avloppsvatten etc.).

”Sverige ska bidra till att stärka städers roll i ekonomisk utveckling, riskhantering och fattigdomsminskning”. De föreslagna åtgärderna / insatsområdena kan möjligen indirekt bidra till fattigdomsminskning. Det är anmärkningsvärt att slumområden eller informella områden - över huvud taget inte nämns.

En av de större utmaningarna för städer i låginkomstländer är att en betydande del av befolkningen inte har tillgång till infrastruktur och tjänster som t.ex. vatten och sanitet. Att sluta diskriminera fattiga människor och de områden där de bor borde vara högsta prioritet för att uppnå en hållbar (socialt, ekonomiskt, miljömässigt) stad. Med tanke på de sociala och hälsomässiga konsekvenserna av diskriminering och framför allt bristen på sanitet och avfallshantering i stora delar av dagens städer, så borde detta vara högsta prioritet på det svenska biståndets urbana agenda.

Sverige bör bidra till att stärka städers roll i ekonomisk utveckling och fattigdomsminskning. Detta kräver god förståelse för städers roll i ekonomin och hur urbana områden samverkar i ett ömsesidigt beroende med sin lokala omgivning och vidare områden via den regionala och globala ekonomin. Ett miljövänligt och effektivt resursutnyttjande bör bygga på framsynt teknik, återvinning, säker kemikaliehantering och framför allt integrerad planering och utbyggnad av infrastruktursystem, inklusive energi-, vatten och avfallshantering. Riskmedvetenhet och framsynt hantering av hot såväl som sårbarhet vad gäller stadens försörjningssystem, och specifikt de villkor som präglar boende och försörjning för mer utsatta grupper.

För att stärka städers roll i ekonomisk utveckling och fattigdomsminskning bör den segregerade och ojämlika staden motverkas av mer inkluderande planering och prioritering av investeringar och service. Utgångspunkten ska vara den fattiga människans behov och deltagande, samt näringslivets medverkan. Fattiga människors ekonomiska och sociala verklighet i städer bör synliggöras för att motverka att de s.k. informella delarna av en stad antingen ignoreras eller missgynnas. Plattformen bör därför tydligt ange att Sverige ska bidra

med kapacitet för integrerad stadsplanering och hållbar inkluderande stadsutveckling.

#### **5.3.4 Förbättrad tillgång till hållbara energialternativ**

I detta stycke saknas helt referens till den starka koppling som finns mellan energiproduktion och vattenresurser. Detta är anmärkningsvärt så energi- och vattenfrågorna är mycket nära sammanvävda. Många förnyelsebara energikällor är vattenintensiva och nästan all energiproduktion kräver tillgång till vatten. Enligt en nyligen producerad rapport från Världsbanken (Securing Energy in a Water-constrained World) förväntas energikonsumtionen att öka med ca 35 procent fram till år 2035. Enligt samma rapport kommer denna ökning i energianvändning bidra till att den globala vattenkonsumtionen ökar med 85 procent

#### **5.3.5 Hållbart nyttjande av ekosystemtjänster**

Det är mycket bra att en referens till nyttjanderätten av vattenresurser finns med. Detta område bör förstärkas under kapitlet "Livsmedelsförsörjning" (se ovan).

I avsnittet konstateras att förvaltningen av hav och färskvattenresurser som korsar nationsgränser ofta är svag. Det vore i detta sammanhang bra att nämna att detta även gäller inom länder, där länken mellan mark, vatten och kustförvaltning ofta är alltför svag. Detta särskilt som texten sedan övergår till att nämna behov av att stödja olika aktörers nyttjanderätt till mark och havs- och vattenresurser.

### **5.4 Förbättrad och grundläggande hälsa**

#### **5.4.2 Förbättrad överlevnad och mer hälsosamma liv främst för kvinnor och barn**

I samband med texten ..."centralt i det långsiktiga arbetet med förbättrad överlevnad och hälsosamma liv" borde god sanitet, hygien och vatten nämnas, som mer grundläggande och centrala än t.ex. användningen av antibiotika.

#### **5.4.3 Förbättrad tillgång till rent vatten och grundläggande sanitet**

Det är mycket positivt att nationell och regional vattenresursförvaltning kopplas samman med tillgången till rent vatten och hållbar sanitet.

Hygien saknas dock helt och bör läggas till och sanitetsfrågorna bör lyftas fram ytterligare..

I detta avsnitt nämns slumområden, detta är mycket viktigt i ett urbant sammanhang, och borde därför tas upp även under 'hållbara städer' (5.3.3). Även om sanitetssituationen ofta är mest kritisk i städernas fattiga områden så är vattenförsörjning oftare mer eftersatt i rurala områden. I vissa fall är det utbyggnad eller uppgradering av existerande system som behövs (ofta i ett ruralt perspektiv). Diskriminering och sociala frågor kring vatten, hygien och sanitet bör beaktas särskilt vad gäller olika etniska grupper eller funktionshindrade. Urfolk i rurala områden är ofta diskriminerade, liksom slumområden i städerna.

Stockholm, den 12 februari 2014

## 5.6 Humanitära insatser

Vattenresurshantering har en avgörande betydelse i det katastrofförebyggande arbetet. 90 procent av det senaste århundradets 1000 allvarligaste katastrofer hade hydro-meteorologiska orsaker. För ett effektivt katastrofförebyggande måste vattenfrågor i långt högre grad styra och genomsyra alla samhällsplaneringsprocesser. Vi beklagar därför att frågor om vatten, sanitet och hygien helt saknas i detta avsnitt.

Länken mellan humanitärt stöd och utvecklingsbistånds behöver dessutom förstärkas och tydliggöras

## Särskild synpunkt på kapitel 6, Principer för ett effektivt och resultatenriktat bistånd

### 6.1 Resultat

Ett prioriterat område som är mycket väl beskrivet. Värt att notera (och bevara) är att de förväntade resultaten ska vara *uppföljningsbara* – inte "mätbara". Texten diskuterar värdet och svårigheter med statistik på ett relevant sätt, och enda gången ordet mäta nämns är i meningen att Sverige "inte heller... ska inrikta sitt bistånd på kortsiktiga resultat eller endast på resultat som det går lätt att mäta. Sverige ska heller inte avstå från stöd i instabila situationer där det kan ta längre tid innan biståndet når resultat eller där resultaten är svårare att mäta". Detta är mycket bra.

## Särskild synpunkt på kapitel 7, Ett väl anpassat bistånd

Vi välkomnar skrivningen på sidan 46 (sista stycket under 7.1.3) att "regeringen strävar efter att minska rapporteringsbördan på biståndsförvaltningen och det svenska biståndets genomförare...".

Stockholm den 12 februari

A handwritten signature in purple ink, reading "Torgny Holmgren".

Torgny Holmgren  
VD

A handwritten signature in purple ink, reading "Karin Lexén".

Karin Lexén  
Avdelningschef