



Växjö 2014-02-11

Utrikesdepartementet

Remissvar regeringens skrivelse 2013/14 biståndspolitisk plattform

Vi tackar för möjligheten att kommentera på utkastet till den biståndspolitiska plattformen. Vi har delat in våra kommentarer i sex områden.

1. Processen och plattformens status

Vilken status har egentligen denna skrivelse och hur öppen och transparent har framtagandet av dokumentet varit? I inledningen står det att "Den biståndspolitiska plattformen är ett centralt dokument för den svenska biståndspolitiken och är utgångspunkt för regeringens styrning av det svenska biståndet" och underförstått därmed är ett svar på kritiken att det i dag finns alltför många styrdokument med oklar status och motsägande budskap, som påpekats av OECD och Statsrevisionen. Samtidigt förefaller den biståndspolitiska plattformen att göra kraftiga avvikelser från det av riksdagens fattade beslutet om PGU från 2003 vad gäller målen och inriktning. I plattformen skrivs huvudmålet om och sex undermål läggs till. Något som fanns före 2003 och som man betonade man skulle lämna i samband med PGU (som diskuteras under punkt 3 nedan). En så genomgripande förändring av biståndsmålen förefaller oss vara betydligt större än en förändring/modifiering av PGU, och därmed sätter plattformen som snarast överordnad den av riksdagen beslutade PGU. Fram tills i dag har varje ändring av biståndsmålen föregåtts av en offentlig utredning, bred debatt och riksdagsbeslut. Vi undrar dels om det är *möjligt* att i en skrivelse till riksdagen göra så omfattande förändringar, och dels om det är *önskvärt*. Vi tycker att en sådan genomgripande förändring borde genomföras i samma demokratiska anda som den biståndspolitiska plattformen själv anger som mål för biståndet - att beslut skall beredas i en transparent, inkluderande och demokratisk process. Det finns mycket erfarenhet, kompetens och engagemang kring biståndspolitiska frågor i det svenska samhället. Utveckling är en mycket komplex och långsiktig process, med många aktörer inblandade. En biståndspolitisk plattform borde, anser vi, helst formas utifrån

en bred diskussion – både i Sverige och helst med aktörer i samarbetsländer - och därmed vara ett dokument som inte bara är förankrad inom en tillfällig regeringsmajoritet, utan vara ett dokument som är väl förankrat i både parlament, civila samhället, akademien och övriga samhället och därmed lägger grunden för en långsiktig utvecklingspolitik.

2. Omvärldsanalysen

Plattformens omvärldsanalys är begränsad till vad den svenska regeringen vill och kan göra. Två perspektiv vi finner märkligt frånvarande i den biståndspolitiska plattformen är en djupare analys av vad globaliseringsprocessen har medfört för nya möjligheter, hinder och aktörer i utvecklingsprocessen och hur det påverkar det internationella utvecklingssamarbetet. Vi har svårt att se hur det svenska biståndssamarbetet skall bli konstruktivt om vi inte förankrar det i den reellt existerande världsekonomin med dess aktörer, statliga såväl som privata och de strukturer som skapar och upprätthåller fattigdom och växande klyftor inom såväl som mellan länder. "Utveckling" sker i en komplex flernivåprocess. Vi finner det också anmärkningsvärt att hela plattformen genomgående presenteras som om "mottagarens/samarbetspartners" ägarskap av processen spelar mindre roll. Parisagendans "ownership" perspektiv har helt blivit överspelat av Busanagendans "donorship" och dess fokus på mätbara resultat. Samtidigt som det är väl belagt inom både forskning och utvärdering att långsiktig uthållig utveckling kräver starkt ägarskap av processen på mottagarsidan. Vi anser att plattformens perspektiv bör breddas till att omfatta åtminstone ett samarbetspartners perspektiv – och helst innefatta bredare globala utvecklingsprocesser – och de utmaningar inte minst i form av intressekonflikter till exempel mellan transnationella företags investeringar i råvaruutvinning/naturresurser såsom mark och möjligheter det medför för det svenska biståndet långsiktiga utvecklingseffekter.

3. Det övergripande målet och de sex delmålen

I detta stycke redogör vi först för våra kommentarer på det övergripande målet och därefter för delmålen. Vi kommenterar inte varje delmål för sig utan presenterar endast övergripande kommentarer varav de flesta har beröringar med flera delmål.

3.1 Det övergripande målet

Det befintliga övergripande målet för svenskt bistånd, som reviderades i samband med PGU:s tillblivelse, är "att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Denna formulering avser att lyfta fram fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar som aktiva subjekt snarare än passiva objekt". I regeringens nya skrivelse är målet formulerat

som följer: ”att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.” Vi anser att den föreslagna skrivelsen utgör en skarp innehållslig kontrast till den tidigare utifrån åtminstone tre aspekter, nämligen:

1. Fattiga människors *egen* handlingskraft har försvunnit från målet. Det handlar inte längre om att vi ska bidra till att fattiga människor själva kan förbättra sina levnadsvillkor utan endast att skapa bättre levnadsvillkor. Detta är något vi återser i skrivelsen och som vi även sett i de resultatstrategier som formulerats för Sveriges bistånd. Detta öppnar upp i en förskjutning vad gäller såväl aktörer som vilken typ av resultat vi eftersträvar och därefter mäter.
2. Den nya formuleringen innebär således en motsägelse i förhållande till syftet att lyfta fram människor som aktiva subjekt. Samtidigt innebär det stärkta individfokus som regeringen föreslår (7.1.2) just ett fokus på individer vilket först kan tyckas motsägelsefullt, men inte heller där är det utifrån individen som aktör, utan snarare var och på vilken nivå biståndet ska mätas. Även här slår skrivelsen således in på samma förskjutning mellan aktörer och resultat som nämns ovan och till vilken vi återkommer nedan.
3. Begreppet förtryck är nytt i målformuleringen och har även en mycket framträdande roll i skrivelsen igenom. Definitionen av detta samt relationen mellan förtryck och fattigdom samt förslagen på åtgärder är bitvis djupt problematiska, vilket vi får anledning att återkomma till i 3.4 nedan. Det kopplar förtryck enbart till stats-/politisk makt och politiska rättigheter och underbetonar det förtryck som utövas av ekonomiska eliter/företag på fattigas politiska, ekonomiska och sociala rättigheter.

Målformuleringen är vidare inte konsistent med innehållet, bland annat då regeringen fastslår att det svenska biståndet ska riktas till dem som klassificeras som fattiga och förtryckta länder, istället för till de länder där flest fattiga människor lever (vilka är medelinkomstländer), vilket framgår i stycket 7.1.1.

3.2 De sex delmålen

Vi har följande kommentarer i förhållande till delmålen formulering och prioritering.

3.2.1 Avsaknad av förändringsteori och samband

Som skrivet ovan anser vi att omvärldsanalysen uppvisar stora svagheter vilket också avspeglar sig i formuleringen av de sex delmålen. Inom det svenska biståndet är det brukligt att man använder sig av en förändringsteori när man exempelvis tar fram ett nytt program. Detta krävs av de som

implementerar det svenska biståndet, så som exempelvis civilsamhällesorganisationerna inom ramavtalssystemet. Det är oklart för oss hur regeringen har tänkt i förhållande till just förändringsteorin; vad är det som förväntas leda till vad, hur utvecklingsmekanismerna ser ut. Detta hänger i sin tur samman med ytterligare problemområden så som exempelvis:

- Oklarhet kring vad i analysen som har lett till att dessa sex delmål har prioriterats, inklusive till delmålens formulering. Det är exempelvis svårt att följa hur formulering och prioritering hänger samman med det som regeringen menar är utgångspunkten för det svenska biståndet; den fattiga människans perspektiv på utveckling och ett rättighetsperspektiv är det inte helt logiskt hur de sex delmålen har formulerats och prioriterats. Ett exempel på detta är delmål två där logiken bakom att sätta ihop tillväxt och utbildning för oss är oklar.
- Svag analys av bakomliggande orsaker till de problem som det svenska biståndet, med utgångspunkt i plattformen, ämnar bidra till lösningen på. Detta innebär att plattformen inte är konsistent med det rättighetsbaserade arbetssättet, vilket den påstås vara baserad på, eftersom det till stor del är symptomen och inte orsakerna till problemen som står i fokus. Ett tydligt exempel på denna problematik är frågan om våldsamma konflikter, där analysen konflikternas orsaker inte analyseras vilket omöjliggör ett konfliktförebyggande arbete. Ett annat exempel där analysen kring förändring och orsakssamband är oklar gäller ekonomisk tillväxt, vilket tycks än mer allvarligt med tanke på den stora vikt som i skrivelsen läggs vid denna problematik. Vi återkommer till detta i en separat punkt nedan.
- Obefintlig analys av eventuella konflikter som finns mellan delmålen. Så som skrivelsen är formulerad nu tycks det vara så att samtliga mål förstärker, eller åtminstone inte motverkar, varandra. Vi menar att forskning visar att så inte är fallet med de delmål som presenteras. Det är inte nödvändigtvis så att ekonomisk tillväxt leder till fattigdomsreducering, demokrati och minskade konflikter– eller tvärtom. Utveckling sker i en komplex kontext med många samverkande/motverkande strukturer, processer och aktörer. Kontext och maktförhållanden spelar en avgörande roll för utfallet av olika insatser.
- Ett antal av de frågor och utmaningar som står i centrum för dagens utvecklingsdiskussion är i princip helt frånvarande i skrivelsen. Ett sådant exempel är utländska direktinvesteringar generellt och markinvesteringar i synnerhet i utvecklingsländer. Frågan om mark nämns vid ett tillfälle men då utifrån vikten att garantera äganderätt. Frånvaron av analys kring utländska investeringar i mark och naturresurser är än mer anmärkningsvärd sett till den roll som dessa spelar för många fattiga länders ekonomiska tillväxt, både på kort och långsikt.

- Regeringen skriver att det svenska biståndet inte ska gå till fattiga människor i medelinkomstländer, trots att det är där majoriteten av världens fattiga lever. Detta är ytterligare ett exempel på oklar logik och förändringsteori då dokumentet inte förklarar varför och hur denna slutsats har dragits. Vi menar att detta är ett drastiskt beslut, som till stor del går stick i stäv med forskning kring hur fattigdomen ser ut i världen, varför beslutet om en eventuell förändring i inriktningen rimligen borde ha föregåtts av en djupare diskussion.

3.2.2 Fattigdom, förtryck och relationen mellan rättigheter

Utiifrån ovanstående frågasätter vi hur skrivelsen beskriver förhållandet mellan, förenklat uttryckt, fattigdom och förtryck. Vi menar att beskrivningen av detta är tillräckligt klargörande vilket är delvis relaterat till hur skrivelsen förhåller sig till ekonomiska, sociala respektive politiska rättigheter. Detta visar sig i exempelvis följande problematiker:

- I avsnittet 3.2.1 där det å ena sidan konstateras att ”fattiga kvinnor och män brukar framhålla betydelsen av en inkomst” men att det som, i enlighet med tillägget av ”ofrihet” som nämnt ovan, tas vidare in i diskussionen är just *ofriheten* snarare än *fattigdomen*. Skrivelsen hävdar att ”förtryckta människors vardag präglas ofta av brist på respekt för mänskliga fri- och rättigheter, maktmissbruk och våld från statsmaktens sida, till exempel i form av godtyckliga arresteringar och summariska rättegångar, påtryckningar mot fria medier, hot från säkerhetstjänsten, smädeskampanjer mot dissidenter, och svårigheter för oppositionspartier att bedriva politiskt arbete. Förtryck kan rikta sig mot människor i allmänhet eller mot minoriteter, men ofta också specifikt mot dem som gör sin röst hörd och kritiserar dem som styr. Förtryck kan variera i hur det utövas, mot vem eller vilka, graden av brutalitet liksom hur omvärlden agerar.”

Vi undrar om regeringen här presenterar två skilda beskrivningar; en av fattiga människor och en av förtryckta människor. Vi ifrågasätter att *fattiga människors* vardag oftast kan skildras som i beskrivningen ovan. Snarare präglas deras vardag ofta av en strävan efter ökat materiellt välstånd, eller annorlunda formulerat, tillfredsställelse av icke tillgodosedda sociala och ekonomiska rättigheter. Vi ifrågasätter också detta ensidiga fokus på maktmissbruk och våld från *statsmaktens sida*. Det förtryck, maktmissbruk och våld fattiga människor möter är minst lika ofta utövat av företag/jordägare (transnationella råvaruutvinningsföretag, textilföretag eller jordbruksföretag) eller ekonomiska eliter (som oftast kontrollerar statsmakten och inte sällan är företags/jordägare. Denna skevhet i balansen mellan fokus på fattigdom respektive förtryck är genomgående, ett annat exempel finner vi i diskussionen om målgrupper i 4.1.3 där fattigdomsfokuset tycks försvunnet till förmån

för förtrycksfokus. Vi menar inte att stödet till demokrati inte är avgörande men det är inte tillräckligt, särskilt inte för en skrivelse som sägs sätta de allra fattigaste i fokus.

- Detta leder till en övergripande kommentar angående vilka rättigheter som står i fokus. I delmål ett ingår ökad respekt för mänskliga rättigheter som en komponent men i den längre beskrivningen av detta delmål ligger fokus i princip uteslutande på politiska rättigheter och ingen vikt läggs vid ekonomiska och sociala rättigheter. Detta gäller för bland annat stycke 5.1 om delmål ett och för stycke 5.1.3 om civila samhället. Här finns det en oklarhet kring huruvida civilsamhället endast spelar en roll i att kräva demokratiska rättigheter eller har det en roll även vad gäller ekonomiska rättigheter, såsom inom jordbruk, givet omständigheterna för de fattiga människor i de länder där biståndet verkar? Detta ensidiga fokus på *politiskt förtryck* leder till fokus på politiska aktörers förtryck och att det *förtryck av ekonomiska rättigheter som ekonomiska aktörer* utövar negligeras.

3.2.3 Den ekonomiska tillväxten

Som nämnts ovan anser vi att det finns ett antal svagheter vad gäller analysen av den ekonomiska tillväxten. Dessa svagheter handlar om rättighetsperspektivet, förändringsteorin och omfördelningen, vilket exemplifieras nedan:

- När skrivelsen behandlar ekonomiska förhållanden tycks människors rättigheter inte längre stå i fokus och vara ett mål i sig, snarare förvandlas de till medel för att uppnå ekonomisk tillväxt, som ett mål i sig. Vi ifrågasätter hur begreppet ekonomisk tillväxt används i skrivelsen, bland annat formuleringen att människor ska få förbättrade möjligheter att delta i den ekonomiska tillväxten, som om den för biståndet vore ett mål i sig och inte ett medel som under vissa förutsättningar kan bidra till att människors sociala och ekonomiska rättigheter uppfylls. Ett annat exempel är skrivningar om kvinnors ekonomiska utveckling vilken delvis motiveras med att kvinnors diskriminering inte gagnar den ekonomiska tillväxten. I enlighet med rättighetsperspektivet bör biståndet, så som vi ser det, stärka kvinnors ekonomiska rättigheter för att de är viktiga i sin egen rätt, utifrån kvinnors rättigheter och lika värde, oavsett deras eventuella positiva eller negativa inverkan på den ekonomiska tillväxten generellt (hur blir det annars om vi kommer fram till att det skulle vara mer fördelaktigt för den ekonomiska tillväxten att systematiskt diskriminera vissa grupper; skulle detta då vara förenligt med biståndet?). Otydligheten i förhållande till rättigheterna tycks ha fått konsekvenser för hur delmålen har formulerats. Ett sådant exempel kan hämtas från 4.1.2 i beskrivningen av delmål 2: ”Att människor kan utbilda sig och arbeta för sin egen försörjning *är inte enbart en*

förutsättning för tillväxt utan är också avgörande för känslan av egenmakt hos den enskilde.” (Vår kursivering.) Utifrån ett rättighetsperspektiv och även regeringens individfokus, är inte utbildning då en mänsklig individuell rättighet som skall uppfyllas för alla oavsett vad detta eventuellt kan leda till?

- Generellt ifrågasätter vi komponeringen av delmål två och dess sammanslagning av ekonomisk utveckling och utbildning. Det förfaller vara två olika mål som lite godtyckligt slagits samman till ett mål. Det är inte helt logiskt att hälsa lämnas som ett enskilt mål, medan utbildning läggs samman med tillväxt.
- Vid ett par tillfällen lyfter skrivelsen fram behovet av att tillväxten kommer de fattigaste till del (exempelvis 5.2) men det saknas förslag på hur denna omfördelning skall ske. I majoriteten av de länder där det svenska biståndet är verksamhet ser vi den rakt motsatta utvecklingen; en hög ekonomisk tillväxt som inte kommer den fattigaste delen av befolkningen till gagn, snarare ökar klyftorna i samhällena drastiskt. Vi anser att det vore rimligt om det svenska biståndet, med sitt fokus på dels ekonomisk tillväxt och på fattiga individers intressen och rättigheter, förhöll sig till denna problematik och var tydlig med hur svenskt bistånd bör adressera detta.
- Relaterat till frågan om omfördelning är den om statens skatteintäkter. Skrivelsen menar att Sverige ska bidra till utveckling inom sektorer där vi kan göra skillnad genom komparativa fördelar. Med detta som utgångspunkt är det svårt att förstå hur skrivelsen helt undviker frågan om möjligheter för ett långsiktigt bidrag till en skattefinansierad välfärd i de biståndsmottagande länderna. Vi menar att en central fråga bör vara just biståndets bidrag till de institutioner och mekanismer som säkerställer en inhemsk skattebas och en transparent och effektiv förvaltning av denna. Erfarenheter från biståndet likväl som forskning visar att uppbyggnaden av legitima, transparenta och väl fungerande skattesystem inte enkom bidrar till möjlig finansiering av statens utgifter, utan även har en positiv inverkan på det demokratiska kontraktet mellan stat och medborgare och därmed en fördjupad demokrati.
- Många goda tankar och idéer om hur utveckling skall åstadkommas presenteras. Det framställs dock som att det finns en gemensam och av alla accepterad vision vad detta är, samt att alla krafter/aktörer utan konflikter strävar åt samma håll. Vad som saknas är en maktanalys av de maktförhållanden/strukturer/institutioner/aktörer som gör att dessa mål kan uppnås, eller hindras från att uppnås.

3.2.4 Rättighetsbaserat arbete

Skrivelsen går i 3.2.2 igenom hur regeringen ser på de grundläggande principerna för rättighetsperspektivet. Precis som regeringen skriver utgör

dessa principer en bas för analys och bedömning och ett gemensamt underlag för dialog, samarbete och uppföljning. Som påpekats ovan anser vi att det finns allvarliga brister i dokumentets analys av olika typer av rättigheter. Det förefaller som om regeringen har glömt bort att krav på transparens och ansvarsutkrävande även innefattar givarnas roll och sätt att agera, inklusive i detta fall Sverige som bi- och multilateral biståndsgivare. Ett tydligt exempel på denna glömska är den totala frånvaron av formuleringar om hur de biståndsmottagande länderna och dess medborgare kan kräva transparens och utkräva ansvar av Sverige som givare (och andra givare inklusive de multilaterala där Sverige är med och bidrar). Detta anser vi är en allvarlig brist skrivelsen igenom.

Relaterat till detta är den självgodaste ton som präglar delar av skrivelsen där Sverige som biståndsgivare framstår som i det närmaste perfekt och den som kan och bör ställa krav på andra men som av sig själv och utan någon annan är fullständig. Exempel på detta finns bland annat i stycke 6: ”Sverige ska vara tydlig och ställa höga krav på sina samarbetspartners i biståndet när det gäller resultatfokus, ett aktivt antikorrupsionsarbete, en effektiv medelsanvändning och transparenta system för redovisning. Dessa krav ska komma till uttryck i förstärkt dialog och tydlighet i styrdokumentet. Sverige ska också vara berett att ompröva sitt biståndsenagemang när kraven inte uppfylls.” eller i 6.2 ”Sverige ska ställa krav på och stödja samarbetsländernas ansträngningar att bekämpa korruption.”. Dessa stycken innehåller emellertid inga skrivningar angående de krav som de mottagande länderna och andra aktörer bör ställa på insyn, transparens och arbete mot korruption eller ineffektivitet inom den svenska biståndsförvaltningen? Som vi skrev i inledningen saknar vi ett mottagar-/ägarskapsperspektiv här.

3.2.5 Aktörer och institutioner

Som kommenterat ovan i diskussionen om de olika målen råder en oklarhet vad gäller hur den svenska regeringen förhåller sig till statens roll i de biståndsmottagande länderna. Vi vill emellertid understryka att det inte endast är staten som är tämligen frånvarande som aktör och institution, detsamma tycks också gälla för andra aktörer som antas bidra till ekonomisk tillväxt.

Vad som framgår tydligt är den förtryckande roll som staten har i många länder (exempelvis i 4.1.3) men statens roll som utvecklingsaktör är svårare att få fatt i. Tydlighet kring detta är inte minst viktig i förhållande till resultatdiskussionen, då det blir en avgörande skillnad om vi fokuserar på leveransen av ett visst resultat på outputnivå, exempelvis en service till medborgarna, eller om vi även fokuserar på en statlig institutions förmåga att långsiktigt garantera denna service samt på den lokala regeringens vilja att prioritera den. Skrivelsen innehåller några undantag där staten lyfts fram, exempelvis vad gäller sociala trygghetssystem (5.2.7) och i att garantera äganderätt (5.2.3) men statens roll lyser med sin frånvaro i nyckelfrågor så

som den om jordbruket och livsmedelsförsörjningen. Vi ställer oss frågan om det svenska biståndets strategi är att stödja de aktörer som utkräver ansvar av staten, så som exempelvis de nämnda civilsamhällesorganisationerna, men inte statens kapacitet att möta dessa krav och leverera en önskad service?

När det gäller företagande/privata sektorn problematiseras inte de motsättningar som finns mellan kortsiktiga vinstintressen, både från utländska och inhemska investerare, och fattigas intressen i målen 5.2.2. Fler och bättre jobb; 5.2.3 Mer inkluderande och effektiva marknader; 5.2.4 Friare handel samt 5.2.5 Tryggad livsmedelsförsörjning. I forsknings och utvärderingslitteraturen kring B4D och den privata sektorns roll i biståndet har pekats på de målkonflikter som finns mellan ägarnas krav på avkastning och biståndet målsättning om långsiktig hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. Detta gäller inte minst utländska företag som investerar i utvecklingsländer. Är t ex storskalig och kapitalintensiv brytning av mineraler eller storskaligt plantagebruk det bästa sättet att åstadkomma långsiktig utveckling och fattigdomsbekämpning? Här finns en potentiell intressekonflikt mellan internationella bolag och lokala entreprenörer – och fattiga människor. Utveckling av teknologi och metoder som bygger på modernisering av arbetskraftsintensiv småskalig gruvbrytning/jordbruk skulle sannolikt skapa fler jobb. Dessa målkonflikter borde problematiseras, eller åtminstone ges lite utrymme, så att det säkerställs att privatsektorsatsningar följer lokala behov/planer i utvecklingsländer och inte enbart ägarnas intressen. Det gäller inte minst riskkapital bolag och pensionsfonder. Bra att förstärkning av fattiga länders förhandlingskapacitet finns med. Intressekonflikter mellan företags vinsthemtagning/interprissättning för att undvika skatt och utvecklingsländers behov av att utvidga skattebasen skulle också kunna betonas ytterligare.

En annan fråga som inte heller problematiseras är svårigheten med överblick och transparens i den privata sektorn. Privata aktörer har inte samma krav på offentlighet vilket gör att medborgare och stater, inte minst i utvecklingsländer, har svårare att få insyn i verksamheten. Den resultatstyrning som präglat biståndet till stater och CSO bör också gälla stödet till den privata sektorn. Biståndet som kanaliseras via den privata sektor skall bidra till fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling genom att främja lokala entreprenörer och projekt som inkluderar fattiga människor i alla deras kapaciteter, som producenter, näringsidkare, arbetstagare konsumenter – och medborgare.

Vi tycker att det är bra att 5.2.6 ”Forskning av hög kvalitet och relevans för fattigdomsbekämpning” har fått utförlig behandling i plattformen. Det är viktigt med betoningen att forskningsbaserad kunskap är en viktig grund för beslut inom biståndet – och att det är en viktig med synergieffekterna mellan bistånd och forskning. Vad vi saknar är ett långsiktigt grepp på

kompetensutveckling i Sverige för att vi skall kunna vara en kompetent partner i dessa viktiga framtidsfrågor i Sverige.

Vad gäller skrivningarna om de olika delsektorerna och biståndet är det mycket klokt sagt. Problemet blir för de områden man ej nämner och vad detta får för praktiska konsekvenser.

4. Biståndets former och resultat

I detta stycke har vi sammanställt kommentarer som rör biståndets former, principer och metoder. Detta motsvarar främst innehållet i kapitel 6 i regeringens skrivelse. På ett övergripande plan menar vi att skrivelsens formuleringar om principerna för ett effektivt och resultatinriktat bistånd är otillräckliga.

- Givet regeringens fokus på biståndets resultat menar vi att stycke 6.1 som berör frågan om resultat är undermåligt då det inte behandlar de centrala frågorna och skiljelinjerna i resultatdiskussionen såsom exempelvis på vilken nivå de ska mätas; ligger fokus på output och aktiviteter, på institutionsutveckling och inom vilken tidsram ska de mätas? Det är en självklarhet att, som regeringen skriver, anse att bistandsverksamheten ska kunna följas upp i relation till uppsatta mål. Frågorna rör, som även berördes kort ovan, vilken typ av mål, mätningar, tidsaspekter, aktörer, processer etc. som tas i beaktande i denna process. Helt kort nämns att Sverige inte ska undvika stöd till situationer där resultat kan dröja eller försvåras, vilket är välkommet, men detta förtjänar en mer detaljerad diskussion.
- Detsamma gäller för diskussionen om kostnadseffektivitet (6.7) samt om effektivitet och resultat i det multilaterala biståndet (7.2.3) som endast berör självklarheter och undviker de verkliga problematikerna som är centrala i biståndet. Det finns uppenbara konflikter mellan ett strikt perspektiv på kostnadseffektivitet å ena sidan, och fattigas människors deltagande och inflytande å andra sidan.
- Ytterligare ett exempel på brist på tydlighet och ställningstagande är i förhållande till de globala överenskommelserna för bistandseffektivitet, såsom Paris, Accra och Busan. På ett antal punkter är Busan inte överensstämmande med Paris och Accra, bland annat vad gäller just ägarskap, "empowerment" och "alignment", men regeringens skrivelse tar inte ställning till detta.

Regeringen menar att plattformen ska vara en utgångspunkt för regeringens styrning av biståndet och att det ska vägleda biståndet. De svagheter som nämnts ovan riskerar att minska dokumentets användbarhet som utgångspunkt för styrningen av biståndspolitiken.

Vi anser att den otydliga kopplingen till PGU:n är anmärkningsvärd. Regeringen fastslår inledningsvis att plattformen tar sin utgångspunkt i Sveriges politik för global utveckling och dess övergripande mål att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Genom hela diskussionen om mål, delmål och vidare in i principer och resultat görs sedan inte en enda hänvisning till PGU:n. Detta trots att många av de tematiska områdena enligt oss har tydliga kopplingar till PGU:n. Vi ser inte hur det ens är möjligt att diskutera till exempel jordbruks- eller klimatfrågorna i biståndet utan att ta hänsyn till andra politikområden.

Vi delar naturligtvis regeringens ambition (och Buzan överenskommelsen) att uppnå bästa möjliga resultat av använda skattekonor. Diskussion om hur man skall mäta biståndets resultat har funnits med sedan den första biståndspolitiska propositionen. Men i synnerhet i 6.1 ”Starkt fokus på resultat” förefaller det oss som att det är två olika typer av resultat och kommunikation av resultat som diskuteras. Å ena sidan påvisbara resultat som kan användas för att legitimera biståndet för den skattebetalande hemmaopinionen, å andra sidan långsiktiga utvecklingsresultat. Lovvärda ansatser görs för att antyda motsättningarna och svårigheterna med att förena dessa två helt olika typer av resultat. Vi skulle gärna se en vidare problematisering av detta. Och en utveckling av resonemanget att detta inte får innebära en inriktning på kortsiktiga/enkelt mätbara resultat. På samma sätt med lärande och erfarenhetsåterföring, samt insyn och öppenhet, är det avsett för den svenska biståndsförvaltningen – eller innefattar det också mottagarlandet och dess aktörer?

5. Formuleringar

Ibland tycks formuleringarna leva sitt eget liv men utan att egentligen tillföra något till texten. Vad betyder exempelvis egentligen: ”Människor som lever i fattigdom arbetar också i större utsträckning inom den informella ekonomin, där bristen på produktiva arbetstillfällen är vanligt förekommande.” (5.2) och vissa svepande och generaliserande formuleringar tycks inte höra hemma i en skrivelse av detta slag, exempelvis ”Ekonomisk tillväxt löser inte alla problem men vi vet att utan tillväxt blir det ingen utveckling över huvudtaget.” (Samma stycke som ovan.) eller i vissa meningar som framstår som cirkelresonemang som till exempel: ”Forskning av hög kvalitet är viktigt för ett lands utbildnings- och forskningssystem och möjliggör forskningssamarbeten där forskare från samarbetsländerna får möjlighet att samarbeta internationellt inom högkvalitativ forskning.” (5.2.6) eller där det tycks saknas ett föregående resonemang eller en förklaring om hur en viss slutsats uppstod: ”Näringslivet har också ofta möjlighet att direkt påverka områden som är centrala för människors levnadsförhållanden, såsom mänskliga rättigheter, miljö och åtgärder mot korruption.” (7.1.3)

6. Plattformens funktion

Regeringen skriver att plattformen ska vara utgångspunkt för regeringens styrning av och vägledande för det svenska biståndet. Den ska tydliggöra inriktning, målhierarki och resultat. Det är en vällovlig ambition men vi menar att plattformen inte lever upp till denna, utifrån två huvudsakliga orsaker:

- Processen lämnar som beskrivet ovan mycket övrigt att önska, inte minst i fråga om deltagande vilket har varit bristfälligt både vad gäller inkludering av övriga riksdagspartier utöver alliansen, samt vad gäller andra aktörer inom biståndet som exempelvis representanter för mottagarländerna, civilsamhällesorganisationer och forskare. Bristen på förankring bidrar till risken att plattformen rycks upp vid ett eventuellt regeringsskifte i valet senare i år. Vi ifrågasätter därmed effektiviteten i den exkluderande processen.
- Innehållet i plattformen, vad gäller så väl mål, metoder och principer, lever inte upp till de krav som ställs på varken styrning eller vägledning av biståndet. Det riskerar således att bli ytterligare ett dokument utan förankring i den praktiska biståndsverksamheten.

7. Kontakt

Vi som har författat detta svar arbetar alla på Institutionen för samhällsstudier vid Linnéuniversitet.

Jonas Ewald har forskat om ekonomisk utveckling, konflikter och demokratiseringsprocesser i Östra och Södra Afrika sedan mer än 20 år. Har också gjort ett antal utvärderingar och förstudier som konsult åt Sida. Jonas är nu lektor i freds- och utvecklingsstudier.

Kajsa Johansson är just hemkommen från Afghanistan där hon arbetade som civilsamhälleskoordinator för Svenska Afghanistankommittén. Hon har tidigare varit landrepresentant i Moçambique och biståndschef för We Effect (före detta Kooperation Utan Gränser). Nu är Kajsa doktorand i sociologi.

Anders Nilsson har under 30-årsperiod varit en del av freds- och utvecklingsarbetet i Östra och Södra Afrika i olika roller inom utvecklingsforskning och som konsult åt Sida. Anders är nu lektor i freds- och utvecklingsstudier.

Gunilla Åkesson har arbetat cirka 30 år inom det internationella utvecklingssamarbetet, framför allt i Södra Afrika och Vietnam. Gunilla har även jobbat som utredare på Sidas helpdesk för miljö- och klimatfrågor hållbar utveckling på SLU. Hon arbetar nu som adjunkt i freds och utvecklingsstudier.

Vid frågor kontakta kajsa.johansson@lnu.se eller jonas.ewald@lnu.se.