

YTTRANDE

Regeringens skrivelse 2013/14: Biståndspolitisk plattform UF2014/4543/USTYR

2014-02-11

Hillevi Engström
Utrikesdepartementet

Remiss av regeringens biståndspolitiska plattform

Sammanfattning – Lärarförbundets viktigaste synpunkter

Utbildning är en mänsklig rättighet och en förutsättning för utveckling. Därför är det anmärkningsvärt att en biståndspolitisk plattform som genomsyras av ett rättighetsperspektiv, och med de olika perspektiv som människor som lever i fattigdom har på utveckling, inte nämner utbildning som en grundläggande rättighet som garanteras i internationella konventioner och deklarationer.

Utbildning bör vara ett eget delmål då det är en av de grundläggande förutsättningarna för utveckling inom samtliga delmål och som bidrar till att minska fattigdom och att höja levnadsstandarden för såväl enskilda individer som hela nationer. Det finns tydliga kopplingar mellan tillgång till utbildning av god kvalitet för alla och en hållbar utveckling med resultat som ökad jämställdhet, demokrati, ökad tolerans, förbättrad hälsa, minskad barnadödlighet, stöd för och genomförande av klimatpolitiska åtgärder, ekonomisk tillväxt, det vill säga för att möjliggöra för människor att bestående ta sig ur fattigdom. Ur det perspektivet är det uppseendeväckande att se den undanskymda roll utbildning har i regeringens förslag till biståndspolitisk plattform.

Denna historiska kursändring av svensk politik när det gäller utbildning och dess koppling till utveckling bör, om skrivelsen läggs fram med befintliga prioriteringar, särskilt motiveras i texten.

2. Inledning

Lärarförbundet ser det som positivt att processen kring framtagandet av en biståndspolitisk plattform öppnats upp och välkomnar regeringens ambition att tydliggöra biståndets inriktning.

Vi noterar vidare att biståndsmålet i och med plattformen fått en ny vinkling:

Målet för Sveriges internationella bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. (s.6) att jämföra med målet för PGU Det svenska biståndet ska bidra till att skapa förutsättningar för människor som lever i fattigdom att själva förändra sin livssituation.

Då det i plattformen finns mycket bra resonemang kring vem som verkligen åstadkommer förändring och kring synen på människor som lever i fattigdom, är det viktigt att i målet behålla perspektivet att det är människor som lever i fattigdom som själva i slutändan kan förändra sin livssituation.

Kvarvarande oklarheter om plattformens status i förhållande till andra styrande och vägledande dokument bör göras tydligt i inledningen liksom hur plattformen är tänkt att följas upp och utvärderas.

Vi föreslår att

- Ordet *bidra* bör återföras till det övergripande målet för att sätta biståndets möjligheter i en rimlig relation till problemlösningen. Likaså bör formuleringen att människor som lever i fattigdom själva förändrar sina levnadsvillkor återtas, för att undvika objektifiering av människor som lever i fattigdom. Det är skillnaden mellan *empowerment* och *assistentialism*.

- Då plattformen slår fast att regeringen utgår från det mångdimensionella fattigdomsbegrepp som finns i PGU är det onödigt att i det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete lägga till ordet förtryck. Bristen på egen makt och deltagande utgör en del av ett mångdimensionellt fattigdomsbegrepp. Det bör inte finnas olika övergripande mål för Sveriges utvecklingssamarbete i PGU och plattformen.
- Då man i plattformen valt att tala om människor som lever i fattigdom och inte ”fattiga människor”, föreslår vi att målet för Sveriges utvecklingssamarbete skall vara att: *bidra till att skapa förutsättningar för människor som lever i fattigdom att förbättra sina levnadsvillkor* för att harmoniera med PGU.
- Plattformens status i relation till PGU bör tydliggöras.
- Det tydligt bör framgå i skrivelsens inledning vilka policys, riktlinjer och andra för biståndet styrande dokument som den biståndspolitiska plattformen skall ersätta, och vilka den inte kommer att ersätta.
- Det bör också förtydligas hur plattformen ska följas upp och utvärderas.

3.1 En värld i förändring

Fattigdomen i världen karakteriseras alltmer av ökande klyftor mellan fattiga och rika inom och mellan länder. Den snabba teknologiska utvecklingen förändrar förutsättningar också för utvecklingssamarbetet och möjliggör för fler att delta i ett globaliserat samhälle. Samtidigt blir det svårare för de mest marginaliserade grupperna i såväl de fattigaste länderna som i medelinkomstländer att ta del av de möjligheter som den nya tekniken erbjuder. Stora grupper riskerar att hamna än mer på efterkälken och klyftorna att öka, särskilt så länge ett lands utbildningssystem inte har förutsättningarna att kompensera för de olika utgångspunkterna som olika individer och grupper i ett samhälle har.

3.2.1 Fattiga och förtryckta människors perspektiv på utveckling fördjupas

Vi välkomnar att remissunderlaget ger fattigdomsperspektivet en framträdande plats och att en mångdimensionell definition på fattigdom kvarstår. Vidare är det positivt att det uttryckssätt som utvecklats under åren efter PGU, där man talar om ”människor som lever i fattigdom” och inte om ”fattiga människor” som det stod i PGU, slagit igenom i plattformen. Fattigdom är en situation som går att förändra och inte en mänsklig egenskap.

Vi noterar att regeringen i skrivelsen jämför fattigdom och förtryck. Detta är en väldigt stor fråga som nu kommer tillbaka, och där riksdagen, efter en bred parlamentarisk beredning av PGU, fastställde att fattigdomsbekämpning var det överordnade målet.

Vi föreslår att

- Den enda förändring som föreslås i det övergripande målet i plattformen, jämfört med målet i PGU, som vi välkomnar, är skrivningen *människor som lever i fattigdom*. Det är en förankrad förändring som stämmer överens med värdegrunden i svenskt utvecklingssamarbete. Två olika biståndsmål i PGU och den biståndspolitiska plattformen är olämpligt och försvårar en tydlig kommunikation.

3.2.2 Rättighetsperspektivet – för ett bistånd som utgår från de mänskliga rättigheterna

Vi är förvånade över att en biståndspolitisk plattform som byggs på ett rättighetsperspektiv inte nämner utbildning som en grundläggande rättighet utan främst som en funktion för att möta arbetsmarknadens behov.

Vi föreslår att

- Utbildning beskrivs som en mänsklig rättighet, mot bakgrund av det starka stöd som utbildning har i internationella konventioner.

4.1.2 Motiv för val av delmål

Utbildning bör utgöra ett delmål i sig självt. Utbildning är en mänsklig rättighet och en förutsättning för hållbar utveckling och framsteg för bland annat jämställdhet, demokrati, ökad tolerans, förbättrad hälsa, minskad barnadödlighet, stöd för och genomförande av klimatpolitiska åtgärder, för ekonomisk tillväxt, alltså för att möjliggöra för människor att ta sig ur fattigdom. Ur det perspektivet är det anmärkningsvärt att se den undanskymda roll utbildning har i den biståndspolitiska plattformen. Utbildning nämns inte i fem av sex delmål och i delmål två, kan utbildning uppfattas reducerad till att främst vara ett verktyg i arbetsmarknadspolitik.

Delmålen är av lite olika karaktär, men då hälsa utgör ett eget delmål med en rad prioriteringar så är det egendomligt att utbildning är inskjutet som en prioritering bland en lång rad andra ägnade åt arbetsmarknad och ekonomisk utveckling. Är detta ett politiskt ställningstagande som innebär att Sverige avser vara marginellt engagerad i utbildningssektorn och bara fokusera på hälsa inom den sociala utvecklingen, så är detta faktum värt en förklaring.

Vi föreslår att

- Utbildning bör vara ett eget delmål med olika underliggande prioriteringar. Utbildning är en grundläggande förutsättning för att individer ska kunna förändra sina liv, uppnå minskad fattigdom och för att bestående förändra och utveckla samhällen.
- Om det inte är möjligt att utbildning kan utgöra ett eget delmål anser vi att utbildning bör vara en prioritering under alla övriga delmål. Det finns tydliga samband mellan utbildning och utveckling inom alla de områden som regeringen prioriterar.
- Om plattformens nuvarande formuleringar kring utbildning behålls är det ett starkt politiskt ställningstagande som kräver särskild motivering.

5. De sex biståndspolitiska delmålen

Utbildning är grundläggande för hållbar utveckling inom samtliga mål som regeringen prioriterar och det finns tydliga samband mellan resultat inom prioriterade områden och tillgång till utbildning.

Samband mellan utbildning och utvecklingsresultat ökar starkt med antal år i skolan och är större ju bättre ett land lyckas nå de fattigaste och mest marginaliserade grupperna i ett samhälle. Resultatet är omvänt i länder med ojämlig utbildning och där många går få antal år i skolan. För att bidra till resultat är det därför viktigt att Sverige stödjer en helhetssyn på utbildning, från förskola till högre utbildning, och som tar hela sektorn behov i beaktande.

Förutom att vi anser att utbildning bör utgöra ett eget delmål bör det också göras tydligt hur tillgång till utbildning av god kvalitet bidrar till resultatuppfyllelse under övriga delmål. Vi ger kommentarer på framför allt delmål 1 och 2 men exemplifierar under övriga delmål.

Vi föreslår att

- Utbildning bör vara ett eget delmål med underprioriteringar. Tydligare skrivningar om utbildning som en förutsättning för människor som lever i fattigdom att förändra sin livssituation och för att åstadkomma en hållbar utveckling bör förstärkas under respektive delmål.

5.1 Delmål 1: Stärkt demokrati och jämställdhet, ökad respekt för mänskliga rättigheter och frihet från förtryck

En stor utmaning är att garantera marginaliserade grupper, och särskilt flickors, rätt till utbildning av god kvalitet, dels som en grundläggande rättighet i en demokrati och dels som en förutsättning för demokratisk utveckling och för att aktivt bidra i det politiska livet.

Skrivningar om civila samhällets roll och rätten till facklig organisering bör tillföras texten. Ett framväxande starkt civilt samhälle kan tillvarata medlemmarnas intresse och samtidigt vara en pådrivare av ökat medborgarinflytande och ökad transparens.

5.1.1 Stärkta möjligheter att hävda medborgerliga och politiska rättigheter, utöva demokratiskt inflytande och organisera sig

Vi föreslår att

- Rubriken på 5.1.1 bör inkludera samtliga ESK-rättigheter då de är odelbara.
- Det i texten bör framgå att utbildning för alla av god kvalitet är en grundläggande rättighet och en förutsättning för att stödja de fattigaste och mest marginaliserade grupperna i ett samhälle, särskilt flickor och kvinnor.
- Det i texten bör framkomma att fackföreningar har en särställning i det civila samhället som en arbetsmarknadspart, som regleras i ILO:s kärnkonventioner.

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

Vi är positiva till att plattformen tydligt uttrycker vikten av att stödja den politiska processen med ansvarsutkrävande, representativitet, öppenhet och insyn och den medföljande nödvändiga offentliga förvaltningen.

Det finns tydliga kopplingar mellan antal år i skolan och inställning till demokrati. Människor med grundläggande utbildning är mer positiva till demokrati än de utan utbildning. Med avslutad gymnasieutbildning fördubblas stödet för demokrati.¹

Vi föreslår att

- Det civila samhällets roll som ansvarsutkrävare och “watchdog” bör förtydligas i texten.
- Det i texten bör framgå att utbildning bidrar till att stärka utvecklandet av demokrati genom ge människor förutsättningar att förstå demokrati, bidra till ökad tolerans och till att skapa förutsättningar att delta i det politiska livet.

5.1.3 Ett livskraftigt och pluralistiskt civilsamhälle och stärkta demokratiseringsaktörer

Fackliga organisationer har som en av arbetsmarknadens parter en särskild ställning bland organisationer i det civila samhället och kan genom detta i hög grad bidra till demokrati, inflytande och fattigdomsminskning.

Vi föreslår att

- Följande ändringar görs i meningen (s.20) *Sverige ska särskilt bejaka det civila samhällets potential i de länder där de verkar, möjliggöra organisering av fackförbund enligt ILO:s kärnkonventioner och skapa kanaler osv.*

¹ Education transforms lives, EFA/GMR, UNESCO (2013)

5.1.4 Ökad jämställdhet och stärkt egenmakt för kvinnor och flickor

Vi är positiva till det jämställdhetsfokus som genomsyrar plattformen. För att nå ökad jämställdhet är det viktigt att betona det gemensamma ansvaret. De tre sista meningarna på s. 21 gör det på ett fördelaktigt sätt.

Könskillnader i utbildning är fortfarande flagranti. En majoritet av de som står utan skolgång är flickor och i stort sett ingen förbättring av kvinnors läskunnighet har gjorts sedan år 2000 (1 %). Detta samtidigt som vi vet att utbildning är det mest effektiva sättet för kvinnor att ta makt över sitt eget liv. Att få flickor att slutföra sin utbildning är ett av de mest effektiva sätten att förhindra barnäktenskap och barnafödande i tidig ålder.²

Vi föreslår att

- Det i texten bör framgå att utbildning är av avgörande betydelse för att förändra attityder och egenmakt, särskilt åt flickor och kvinnor, för att förändra sina liv.

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

Plattformen ger uttryck för mycket låga ambitioner när det gäller utbildning samtidigt som utbildning är en grundläggande förutsättning för att nå resultat inom de områden som regeringen prioriterar.

Placeringen av utbildning i plattformen under delmålet som i första hand handlar om ekonomisk tillväxt gör att man kan reducera utbildning till i första hand vara ett medel för ekonomisk tillväxt.

Utbildning är en rättighet och inte bara en samhällservice. Samtidigt är kopplingen till utveckling och tillväxt viktig och utbildning bidrar, förutom att bidra till att skapa förutsättningar för individer att ta sig ur fattigdom, till att höja ett samhälles utveckling och produktivitet. För att tillväxt ska bidra till fattigdomsbekämpning måste utbildning nå de mest marginaliserade och de fattigaste. Det kräver ett utbildningssystem med stor likvärdighet. I ett land med likvärdig utbildning ökar inkomst per capita med 23 % mer än i ett land med mer ojämlik utbildning, sett under en 40-års period.³

Vi föreslår att

- I den första strecksatsen i rutan med regeringens bedömning bör stå *Förbättrad tillgång till grundläggande och fortsatt utbildning för alla av god kvalitet.*
- I texten bör det framgå att utbildning är en mänsklig rättighet på motsvarande sätt som görs under jämställdhet och hälsa.

5.2.1 Förbättrad tillgång till utbildning av god kvalitet

Den begränsade text som återfinns om utbildning är enligt vår synpunkt delvis positiv, med ett helhetstänkande på sektornivå och livslångt lärande perspektiv som borgar för att bistandsmedel inte bidrar till obalanser i utbildningssystemen. Efterföljande skrivningar om kvinnor, flickor och yrkesutbildning kan vara av betydelse för inriktningen av biståndet, men vi hoppas det som avses inte är en projektifiering, som inte leder till hållbar förändring, utan att sektorsperspektivet behålls. Tydligare skrivningar bör finnas om behovet av att satsa på grundläggande utbildning för att skapa förutsättningar för likvärdighet och fattigdomsbekämpning och som en förutsättning för yrkesutbildning och högre utbildning.

² Ibid

³ Ibid

Forskningen och erfarenhet visar att utbildning är en avgörande grundsten i effektiv fattigdomsbekämpning och vi ser med oro att Sverige reducerar sektorn till att enbart utgöra en funktion för arbetsmarknaden. Utbildning är en mänsklig rättighet.

Vi föreslår att

- Vi välkomnar skrivningen *Sveriges bistånd ska utgå från en helhetssyn på utbildningssystem och främja tillgången till utbildning av god kvalitet genom hela livscykeln.*
- Grundläggande utbildning och behovet av att kunna avsluta sin skolgång med goda kunskaper och färdigheter behöver betonas ytterligare för att utbildning effektivt ska nå de fattigaste.
- Meningen som inleds med *Högskoleutbildning är idag viktigare än någonsin för att kunna möta kunskapssamhällets nya krav* bör ha tillägget och särskilt viktigt för att kommande generationer får en utbildning av god kvalitet är satsningar på lärarutbildning inom högre utbildning.

5.2.2 Fler och bättre jobb

Formuleringen i PGU kring ekonomisk tillväxt ger en flerdimensionell bild som delvis saknas i plattformen.

Om alla studenter i låginkomstländer lämnande skolan med grundläggande färdigheter i läsning skulle 171 miljoner människor lyftas ur fattigdom motsvarande en 12 % minskning av världens fattigdom. Dessutom är utbildning hållbart då det förhindrar att människor faller tillbaka i fattigdom.⁴

Vi föreslår att

- Formuleringen i PGU om ekonomisk tillväxt (s.27) lyfts in i plattformen: *Ekonomisk tillväxt är nödvändigt, men inte tillräckligt för en rättvis och hållbar utveckling. Västland och utveckling kan inte mätas enbart i ekonomiska termer. Ekonomisk tillväxt måste vara hållbar och kombineras med satsningar på rättvisa och välfärd för att leda till utveckling. I många fattiga länder hindrar stora inkomstskillnader en snabb och effektiv fattigdomsbekämpning. Ett system för att omfördela resurser och därmed makt krävs för att tillväxten skall komma alla till del. En relativt jämn inkomstfördelning förstärker tillväxten. En sådan omfördelning kan också minska riskerna för konflikter.*
- Arbetstagarorganisationer är oprecist och bör bytas ut mot fackliga organisationer (s. 24, rad 8 uppfifrån).
- Det i texten bör framgå att utbildning bidrar till att minska löneskillnader baserat på kön och att sambandet är tydligare ju fler år en kvinna går i skolan. På samma sätt är möjligheten att få ett arbete starkt kopplad till antalet år i skolan. Utbildning ger större möjlighet för att få ett arbete med bra lön och goda arbetsvillkor.

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

Utbildningen gör människor mer medvetna om klimatförändringar och bidrar till att ge stöd till politiska åtgärder för att förbättra miljön. Det ökar också möjligheten för människor att ställa om och anpassa sig till metoder som skyddar miljön.⁵

För att förbereda och utveckla strategier för att förebygga och hantera klimatförändringar bör en social dialog på arbetsplatser uppmuntras för att nyttja kollektivavtal som ett verktyg för att säkra arbetsmiljö. En större delaktighet från civila samhällsorganisationer och arbetstagare genom sina fackliga

⁴ Ibid

⁵ Ibid

organisationer, bidrar till att skapa förutsättningar för att följa upp, öka transparensen och ge möjlighet för påtryckningar för att driva på förändringar för mindre miljöpåverkan.

Vi föreslår att

- Att utbildning lyfts in i texten som en förebyggande åtgärd för att komma tillrätta med klimatproblem.
- I texten bör skrivningar finnas om vikten av att involvera civila samhället och särskilt arbetstagare genom sina fackliga organisationer vid utvecklandet av lagar och regelverk.
- Prioriteringen 5.3.5 *Hållbart nyttjande av ekosystemtjänster*, bör kopplas till ett jämställdhetsperspektiv och kvinnors makt över sina liv. Ökad tillgång till utbildning leder till en mer långsam befolkningstillväxt vilket minskar nyttjandet av jordens resurser.

5.4 Delmål 4: Förbättrad grundläggande hälsa

Utbildning är ett av de mest verkningsfulla medel som finns för att rädda barn och kvinnors liv. En mamma som kan läsa är 23 % mer sannolik att söka stöd av en utbildad barnmorska vid barnafödsel. 1,7 miljoner barn (4 %) slipper stanna i växten på grund av undernäring om mamman har grundläggande utbildning, och 26 % om mamman har avslutat motsvarande gymnasium. Utbildade mödrar vaccinerar i större utsträckning sina barn.⁶ Kopplingen mellan tillgång till utbildning och förbättrad hälsa är stark i internationell forskning och statistik.

Vi föreslår att

- Det i texten bör framgå att grundläggande och fortsatt utbildning, särskilt för marginaliserade grupper och för flickor och kvinnor, är viktigt för att nå resultat om förbättrad grundläggande hälsa.
- Meningen i stycke 5.4.1 (s.33) bör ändras enligt följande förslag för att undvika en projektifiering av biståndet som motverkar hållbara resultat: *Prioritet ska ges åt att öka kvinnors, mäns och ungdomars tillgång till information och utbildning om sex och samlevnad osv. genom att dessa ämnen inkluderas i läroplaner och lärarutbildning.*
- Det i texten bör framgå att barn till utbildade mödrar har mycket större förutsättningar till ett hälsosamt liv.

5.5 Delmål 5: Värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld

Länder med stor ojämlikhet i sitt utbildningssystem löper större risk för att hamna i konflikt. Det finns tydliga samband mellan antalet år i skolan och ökad tolerans gentemot människor med annat språk eller etnisk bakgrund.⁷

Vi föreslår att

- Utbildningens roll för att förebygga konflikter och öka tolerans mellan människor bör betonas.

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

För att upprätthålla mänsklig värdighet, ge hopp om framtiden och ett bättre utgångsläge för nästa generation är utbildning nödvändigt vid återuppbyggnad av ett fungerande samhälle och marknad vid katastrofer.

Vi föreslår att

⁶ Ibid

⁷ Ibid

- Det i texten bör framgå att skolan har en viktig roll vid katastrofsituationer då det ger människor hopp om en framtid och ökar förutsättningarna för att bygga upp ett fungerande och demokratiskt samhälle och för att normalisera tillvaron för traumatiserade barn vid katastrofsituationer.

6.1 Starkt fokus på resultat

Vi välkomnar skrivningarna om att Sveriges bistånd inte ska inriktas på kortsiktiga resultat eller enbart resultat som är lätt mätbara (s.40)

6.3 Biståndet ska stärka kampen mot korruptionen

Vi är positiva till skrivningen om utvecklingssamarbetets roll att förebygga och motverka korruption.

7.1.2 Ett starkt individfokus

Den enskilda människan är central och biståndet syftar till att bidra till att skapa förutsättningar så att individer kan förändra sin livssituation. För att skapa dessa förutsättningar och bidra till bestående strukturella samhällsförändringar krävs ett kollektivt agerande och fungerande institutioner.

Vi föreslår att

- Regeringens individfokus bör kompletteras med tydligare skrivningar om betydelsen av framväxt av institutioner, organisationer och ett starkt civilt samhälle som bidrar till att stärka individens rättigheter och påverkansmöjligheter.

7.1.3 Det svenska biståndets olika samarbetspartner

Synen på civila samhället och rapportering av resultat i ett mer långsiktigt perspektiv (sista stycket 7.1.3) är välformulerat och leder till mer lärande och utvecklande dialoger både mellan partner i fält och mellan svenska aktörer på olika nivåer. I förlängningen bidrar det till bättre resultat.

7.2 Ett strategiskt multilateralt bistånd

Även i det multilaterala biståndet och EU-biståndet finns ett globalt och europeiskt civilsamhälle där svenska organisationer är aktiva och har inflytande över dialog som förs med globala och regionala institutioner. Dessa organisationer fungerar både som förslagsställare, initiativtagare men också som "watch dogs" avseende de multilaterala aktörernas agerande.

Vi föreslår att

- Civila samhällets roll på en global arena bör uppmärksammas och Sverige bör värna om svenska organisationers deltagande i multilaterala fora där observatörsplatser erbjuds.



Eva-Lis Sirén
Förbundsordförande



Paula Engwall
Internationell Förbundssekreterare