

Regeringskansliet
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

YTTRANDE

Dnr: Ks 2014/0134

Svenska kyrkans yttrande om Regeringens skrivelse 2013/14: Biståndspolitisk plattform

Svenska kyrkan har av utrikesdepartementet beretts tillfälle att lämna synpunkter på regeringens skrivelse 2013/14: Biståndspolitisk plattform. Svenska kyrkan välkomnar att utrikesdepartementet nu lagt fram ett förslag för Sveriges biståndspolitik. Detta utgör ett viktigt steg framåt för en samlad politik som kan stärka Sverige som global aktör i kampen mot fattigdom och förtryck.

Svenska kyrkan vill understryka vikten av att involvera biståndets olika aktörer när stora förändringar genomförs i det svenska biståndets mål och inriktning. För att värna om öppenhet i processen och att politiken utgår från människors rättigheter, behov och perspektiv är det grundläggande att processen bygger på principer om delaktighet och ägarskap i enlighet med internationella åtaganden om biståndseffektivitet. Genom att civilsamhällsaktörer ges utrymme att vara med och formulera den svenska biståndspolitiken kan också regeringens strävan efter att utgå från "den fattiga och förtryckta människans" perspektiv bättre tillvaratas.

Frågan om hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning ställer oss inför etiska utmaningar, som handlar om hur vi utvecklar och fördelar jordens resurser och skapar goda livsbetingelser för människor som lever i fattigdom och utsatthet. I Svenska kyrkans församlingar finns ett stort engagemang för dessa globala ödesfrågor som utgör ett uttryck för kyrkans gränsöverskridande uppdrag. Vi är del av en global värld och en världsvid kyrka, som vi både påverkas av och påverkar. Vi har ett särskilt ansvar för att i ömsesidig samverkan med andra kyrkor och organisationer verka för långsiktig förändring i en värld där krig, miljöförstöring, global uppvärmning, fattigdom och förtryck ännu präglar samhällen och människors liv. I bedömningen av skrivelsen har vi därför utgått från ett hållbarhetsperspektiv och ett rättighets- och genusperspektiv. I rättighetsperspektivet ingår ett tydligt barnrättsfokus.

Övergripande kommentarer

Svenska kyrkan noterar att regeringen i sin skrivelse valt att separera delmål 2 om ekonomisk tillväxt från delmål 3 om miljö och klimat, vilket är problematiskt. Ett resonemang om ekonomisk tillväxt bör förhålla sig till principer om hållbar utveckling och vikten av att samtidigt begränsa människans negativa miljöpåverkan.

Svenska kyrkan välkomnar att plattformen tar avstamp i tidigare erfarenheter och lärdomar och att politiken för global utveckling, PGU, utgör utgångspunkten för Sveriges biståndsverksamhet. Svenska kyrkan anser emellertid att det bör tydliggöras hur det svenska biståndet samverkar med andra politikområden som utrikesförvaltningen ansvarar för, framför allt utrikespolitik och handelspolitik, inom ramen för PGU.

Svenska kyrkan noterar att skrivelsen inte refererar till Millenniemålen eller Post-2015-ramverket. Sveriges biståndspolitik bör förhålla sig till globala mål och diskurser kring bistånd och utveckling, och utgå från en samlad global analys och strategi i strävan efter en global hållbar och rättvis utveckling.

Sveriges ”moraliska ansvar” lyfts i inledningen och i avsnitt 3 om biståndets uppgift i en föränderlig värld. Det saknas dock hänvisningar till Sveriges internationella åtaganden och skyldigheter i enlighet med de internationella regelverken för mänskliga rättigheter.

Den omvärldsanalys som ligger till grund för den biståndspolitiska plattformen (3.1) saknar en hänvisning till viktiga aktörer som i hög grad påverkar den biståndspolitiska kartan idag, såsom den privata sektorn, BRICS-länderna samt religiösa aktörer. Religiösa grupper och religiösa förändringsaktörer bidrar till social sammanhållning och är betydelsefulla för normbildningen i samhällen. Religiös tillhörighet används också som ett politiskt eller socialt verktyg i kampen för makt och kontroll över resurser.

Svenska kyrkan välkomnar att man under avsnitt 3, och på andra ställen, betonar att mänskliga rättigheter är universella, ömsesidigt samverkande och odelbara. Det innebär att de civila och politiska (CP) rättigheterna inte kan ses som isolerade från de ekonomiska, sociala och kulturella (ESK) rättigheterna, vilket borde tydliggöras. Rättighetsperspektivet bör också kompletteras med en koppling till det internationella människorättsliga ramverket.

Regeringens sex biståndspolitiska delmål

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

5.1.1 Svenska kyrkan anser att fackföreningar och kooperativ som viktiga aktörer för att stärka människors möjligheter och egen förmåga att hävda sina mänskliga rättigheter och utöva demokratiskt inflytande bör finnas med, liksom grupper som återkommande utsätts för diskriminering och åsidosätts i beslutsprocesser, som urfolk och etniska minoriteter. Barns och ungas rätt att kunna påverka processer och beslut som berör deras livsvillkor bör också särskilt lyftas fram.

5.1.2 Svenska kyrkan anser att regeringen kan lyfta fram betydelsen av fungerande institutioner och en effektiv offentlig förvaltning för att åstadkomma hållbara utvecklingsresultat för människor.

5.1.3 Svenska kyrkan välkomnar att plattformen lyfter fram aktörer från det civila samhället, inklusive religiösa aktörer, som förändringsaktörer i arbetet för demokrati, mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning. Det saknas emellertid en referens till att civilsamhället är en utvecklingsaktör ”i sin egen rätt”. Vi saknar också ett resonemang omkring svenska civilsamhällsaktörers roll i arbetet med att utkräva ansvar, bilda opinion, sprida information och förändra attityder och normer inom andra politikområden som påverkar resultatmålet för svenskt bistånd. Svenska kyrkan anser att svenska civilsamhällsaktörer, tillsammans med samverkanspartner, kan bidra med perspektiv och erfarenheter som är viktiga att ta fasta på när svenska utvecklings- och biståndspolitik formuleras.

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

Svenska kyrkan anser att delmål 2 är formulerat som om ekonomisk tillväxt vore ett ensidigt mål och inte ett medel för att uppnå välfärd. Nuvarande målformulering exkluderar de människor som inte har möjlighet att delta i den ekonomiska tillväxten, men som ändå har rätt att ta del av den (t.ex. sjuka och äldre). Det är vidare problematiskt att social trygghet nämns som ett resultat och som ett medel för att nå inkluderande tillväxt. Det bör tydliggöras i skrivelsen att social trygghet i sig både är en mänsklig rättighet och ett viktigt medel för att uppnå en rad olika ESK-rättigheter. Det är orimligt att enbart se social trygghet som ett medel för att nå inkluderande tillväxt.

Kvinnors och flickors behov är starkt framskrivna i texten under delmål 2, men detta återspeglas inte i delmålet eller regeringens bedömning av vilka resultat som är särskilt viktiga. Svenska kyrkan föreslår att delmål 2 ändras genom att social trygghet och en referens till kvinnor och flickor förs in i delmålet: Ökad social trygghet och förbättrade möjligheter för fattiga människor, särskilt kvinnor och flickor, att delta i ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning.

5.2.2 Regeringen betonar den privata sektorns betydelse för att skapa arbetstillfällen, men det behöver också förtydligas att fokus måste ligga på att utveckla det inhemska näringslivet i samarbetsländerna.

Plattformen lyfter fram företagens samhällsansvar, men bör koppla det tydligt till gemensamma internationella regelverk och uppförandekoder inom CSR, hållbar utveckling och mänskliga rättigheter.

Det behövs referenser till andra marknadsaktörer än privata företag, som till exempel kooperativa företag, som i många sammanhang har en stor betydelse för fattigdomsminskning och utveckling.

5.2.4 Svenska kyrkan menar att regeringen kan nyansera handelsavsnittet genom att lyfta fram betydelsen av regional handel och länders behov av politiskt handlingsutrymme vid sidan av internationell integration.

5.2.5 Resonemanget om livsmedelstrygghet bör ta sin utgångspunkt i att rätten till mat är en av de mest grundläggande mänskliga rättigheterna. Det krävs tydligare skrivningar om sambandet mellan tryggad livsmedelsförsörjning och ekologisk hållbarhet samt om betydelsen av forskning som utgår ifrån småskaliga odlares erfarenheter, behov och prioriteringar och som genomförs i samarbete med dem.

Regeringen anger i skrivelsen att det svenska biståndet ska ”bidra till att den ökade produktionen av mat kommer de hungriga till del”. En konsekvens av denna formulering är att det är av avgörande betydelse var maten produceras, vem som producerar den, vad som produceras och på vilket sätt den produceras.

5.2.7 Svenska kyrkan välkomnar att social trygghet lyfts fram som ett resultat och skulle vilja komplettera regeringens skrivning om att sociala trygghetssystem spelar ”en avgörande roll för ekonomisk och social utveckling” med att sådana system också är viktiga medel för att uppfylla flera mänskliga rättigheter samt, beroende på hur de utformas, kan bidra till såväl ökad jämställdhet som ökad social sammanhållning (*social cohesion*) och ett starkare samhällskontrakt.

Regeringen bör ge övergripande ledning om hur social trygghet ska främjas. Svenska kyrkan menar att ILO:s rekommendation om *Social Protection Floor* bör vara en avgörande utgångspunkt i utformningen av stöd för social trygghet, samt att sociala trygghetssystem ska utformas på ett sätt som överensstämmer med ett rättighetsbaserat arbetssätt. Vi efterlyser samtidigt en ambition att låta svenska erfarenheter från uppbyggnaden av sociala trygghetssystem utgöra bidrag i de diskussioner som idag pågår i såväl medel- som låginkomstländer och som underbygger grundläggande vägval i frågor om hur systemen ska byggas upp. Sociala trygghetssystem är ett område där Sverige har värdefulla erfarenheter att bidra med.

Välfärdsforskning, däribland av svenska forskare, har bland annat visat att den nordiska modellen minskar fattigdom på ett effektivare sätt än andra, mer anglosaxiskt orienterade välfärdsmodeller, som idag dominerar inom det internationella biståndet. Sverige bör bidra till att dessa kunskaper sprids.

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

5.3 Svenska kyrkan anser att Sverige kan ta en mer aktiv roll när det kommer till att utveckla verktygen och mekanismerna på internationell nivå för hantering av globala miljöproblem, klimatförändringar, naturkatastrofer och deras påverkan på fattiga människors levnadsvillkor, i synnerhet när det gäller att utveckla innovativa mekanismer för att mobilisera resurser till klimatarbetet i utvecklingsländerna.

5.3.1 Sveriges åtaganden om att bidra till internationell klimatfinansiering genom ”nya och additionella pengar”, dvs. utöver det svenska biståndsanslaget, måste få ett tydligt genomslag i skrivningen.

5.3.5 Regeringen bör förtydliga vad den menar med mer ”produktiva, hållbara och resurseffektiva jordbruks(...)system”. Nedslitna och näringsfattiga jordar är det största problemet för den lokala livsmedelsproduktionen i många utvecklingsländer. Teknik och insatsvaror utifrån kan inte primärt lösa denna kris, utan jordarnas bördighet, resiliens och produktionsförmåga bör i första hand byggas upp av lokala kretslopp och ekologiska metoder för långsiktig hållbarhet. Kopplingen mellan ekosystemtjänster, fungerande kretslopp och ökad produktivitet behöver stärkas i skrivningen.

➤ **Delmål 4: Förbättrad grundläggande hälsa**

Svenska kyrkan ställer sig positiv till att skrivelsen i så hög utsträckning integrerar ett jämställdhetsperspektiv och att män och pojkar också inkluderas i detta arbete. Avsnittet saknar dock en tydlig hänvisning till HBTQ-personer som särskilt utsatta i många länder.

Trosbaserade aktörers betydelse för förändringar i politik och praxis bör lyftas fram, liksom arbetet med att förändra attityder och normer när det gäller SRHR och hiv-prevention.

➤ **Delmål 5: Värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld**

Svenska kyrkan välkomnar att skrivelsen antar ett humanitärt fokus med individens säkerhet i fokus, och inte statens. Det är positivt att man för fram en bred definition av våld, och särskilt positivt är det att man lyfter fram behovet av minskat könsrelaterat våld som en förutsättning i kampen mot fattigdom och förtryck.

5.5.1 Resultatmålet om ”minskad sårbarhet i konflikt och återfall till konflikt” är bra, men behöver stärkas med att regeringen redogör för hur man ämnar stärka och utveckla detta arbete, såväl i Sverige som i samarbetsländerna. Svenska kyrkan anser att Sverige bör bidra mer med utveckling av civila metoder och kapaciteter som utgår från ett konfliktförebyggande arbetssätt, snarare än ett reaktivt. Områden som behöver stärkas i svenskt bistånd är civil krishantering, säkerhetssektorbyggande, försoningsinsatser och fredsbyggande. Här måste det finnas tydlig samstämmighet och samverkan med utrikespolitiska diplomatiska strävanden för konfliktförebyggande och fred, såväl bilateralt som inom EU.

Det konfliktförebyggande perspektivet under delmål 5 bör också stärkas genom att inkludera skrivningar om vapenkontroll och nedrustning. I linje med Svenska kyrkans yttrande på regeringens *Ds 2013:74 Sveriges tillträde till vapenhandelsfördraget Arms Trade Treaty (ATT)* föreslås att Sverige också genom sitt bistånd ska verka för stärkt kontroll över internationella vapen- och ammunitionsflöden i enlighet med ATT, liksom över flöden av vapen och ammunition inom länder. Detta gäller inte bara små och lätta vapen som tas upp i skrivelsen utan också konventionella vapen, större vapensystem samt tillhörande ammunition, komponenter och reservdelar.

Den bristande kontrollen över vapenflöden idag utgör en starkt bidragande faktor till att konflikter blir väpnade, att postkonfliktsituationer riskerar återgå till konflikt samt att mänsklig säkerhet hotas.

5.5.2 Svenska kyrkan noterar att regeringen lyfter FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om att ge kvinnor och flickor speciellt skydd, samt 1820 om kvinnor, fred och säkerhet. Vi anser att även säkerhetsrådsresolution 1888 och 1889 bör beaktas i arbetet. Det är viktigt att även beakta kvinnor som aktörer, och inte enbart offer, i det fredsbyggande arbetet.

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

Svenska kyrkan välkomnar att regeringen understryker att det humanitära biståndet ska utgå från behov och garanteras via de humanitära principerna, skrivningen om sviktande stater, särskilt behovet att hålla civila och militära insatser åtskilda, att strukturella orsaker angrips och åtgärdas och att civilsamhället har en mycket viktig roll. En starkare skrivning omkring vikten av att man också tar hänsyn till övergången till utvecklingsbistånd i utformningen av humanitära insatser behöver inkluderas.

6.5.1 Skrivningen angående delmål 6 bör stärkas både med avseende på katastrofriskreducering och deltagandeperspektivet i Sveriges humanitära bistånd.

Kommentarer till avsnitt 6, Principer för ett effektivt och resultatriktat svenskt bistånd

Svenska kyrkan vill understryka att de resultatstrategier som ska leda den svenska biståndsverksamheten bör utgå från de nationella utvecklingsplaner eller planer för fattigdomsbekämpning som samarbetsländerna själva har utarbetat. Forskningen visar att givardrivna policyagendor och resultatstrategier sällan lyckas om de inte ägs på ett tydligt sätt av samarbetsländernas regeringar och har tagits fram i breda konsultationer med andra aktörer, inklusive det civila samhället.

Resultatstrategier bör också ses i relation till andra biståndsgivare och samarbetsländer, i linje med principer om stärkt harmonisering och samordning för ett brett, nationellt och demokratiskt ägarskap. Detta är viktigt för att undgå att samarbetsländer översköljs av en stor mängd olika resultatstrategier.

Regeringen eftersträvar långsiktiga resultat i biståndet som ska leda till varaktig förändring. Det finns viktiga insikter i den biståndspolitiska plattformen om att olika typer av insatser är olika svåra att följa upp och mäta resultat av och att svårigheterna inte får tas till intäkt för att man ska lämna en viss sektor eller en viss typ av insatser. En resultatansats ska finnas för alla insatser, men fokus måste ligga på långsiktiga utvecklingsresultat snarare än på kortsiktiga, mätbara insatser. Ett alltför starkt fokus på mätbara resultat riskerar att leda bort fokus från sådant som tar lång tid att bygga upp men likväl är avgörande för en hållbar utveckling, som exempelvis social trygghet, offentlig förvaltning och långsiktig förändring av attityder och normer.

6.5 Regeringen nämner här näringslivet som samverkansaktör inom det svenska biståndet. Svenska kyrkan vill betona att det är grundläggande att näringslivet som samverkansaktör inom biståndet agerar med ett tydligt fattigdoms- och rättighetsfokus för att bidra till varaktig och hållbar utveckling för de människor som lever i fattigdom och förtryck.

Kommentarer till avsnitt 7, Samverkan och synergier i det svenska biståndet

7.1.2 Svenska kyrkan anser att det starka individfokus som regeringen redogör för i grunden är positivt men att det behöver problematiseras och kompletteras. Det finns annars en risk att analysen inte tar in strukturella grundorsaker till varför människor lever i fattigdom och utsatthet och missar givarländerns skyldigheter och ansvar. Det är viktigt att vara uppmärksam på hur ett bistånd som riktar sig till individer (men inte alla individer) i en lokal kontext i sin tur påverkar de strukturer som dessa

är en del av. Det är en utmaning att hantera och binda samman det uttalade individperspektivet med en mer övergripande samhällsutveckling och insatser för att bemöta ohållbara strukturella problem.

Svenska kyrkan efterfrågar ett mer grundligt resonemang som också tar hänsyn till vikten av starka institutioner och offentlig förvaltning för hållbar utveckling och för möjligheten att hålla skyldighetsbärare ansvariga. Ett alltför uttalat individperspektiv riskerar även att bortse från det faktum att många samhällen präglas av kollektiva identiteter och perspektiv.

7.1.3 Svenska kyrkan välkomnar regeringens skrivelse ”regeringen strävar efter att minska rapporteringsbördan på biståndsförvaltningen och det svenska biståndets genomförare, däribland civilsamhällsorganisationerna”. Detta är viktigt mot bakgrund av att flera civilsamhällsorganisationer varit tyngda av alltför detaljerade och kortsiktiga rapporteringskrav.

7.1.5 I skrivelsen nämns att ”det svenska biståndet fortfarande till den största delen utgörs av gåvor men att regeringens ambition är att kanalisera en större andel av det svenska biståndet genom innovativa bistånds- och finansieringsformer”, men utan att det motiveras närmare. Här behövs ett förtydligande om varför regeringen landar i den slutsatsen.

Det är bra att avsnittet innehåller en tydlig referens till att det civila samhällets aktörer måste ges möjlighet till deltagande, insyn och ansvarsutkrävande gentemot makthavare i länder som erhåller budgetstöd eller andra former av programstöd.

I avsnittet framhålls att resultatbaserade biståndsformer kännetecknas av att biståndet betalas ut i efterhand på basis av uppnådda resultat, i kontrast till ”traditionellt bistånd” som vanligen på förhand finansierar en viss verksamhet som förväntas leda till vissa resultat. Det finns många faktorer som bidrar till om vissa resultat uppnås eller inte, inte minst externa och endogena faktorer som exempelvis naturkatastrofer, förändrade handelsmönster, fallande råvarupriser, social oro etc, vilket måste vägas in vid eventuella beslut om att betalningar ska fortsätta eller inte.

Svenska kyrkan välkomnar att Sverige har åtagit sig att följa principerna från Busan 2011 om *New Deal* (7.1.4.) med de fem freds- och statsbyggande målen som man tillsammans med de berörda sviktande staterna ska verka för att uppnå.

Uppsala den 14 februari 2014

På kyrkostyrelsens vägnar



Anders Wejryd
Ärkebiskop



Erik Lysén
Internationell chef