



Yttrande över Regeringens skrivelse om biståndsplattformen

SIDA 1 av (9)
DATUM 2014-02-12
NAMN Bo Forsberg

Sammanfattning

Diakonia välkomnar möjligheten att ge synpunkter på plattformen innan regeringen beslutar om den. Men med tanke på de omfattande förändringarna som plattformen innebär – med nya biståndsmål och resultatagendan – är det olyckligt att den inte kunnat beredas bredare, med biståndets alla aktörer. Själva förfaringssättet visar att det finns skäl att ifrågasätta skrivelsens löften om transparens och att politiken ska utgå från mottagarnas behov och perspektiv. Den korta remisstiden har inneburit att vi inte har kunnat konsultera våra samarbetsorganisationer runt om i världen. Vi har heller inte hunnit granska och jämföra den nya plattformen med alla de policys som den ska ersätta för att se vad som eventuellt kan saknas och utifrån det ge konstruktiva förslag till skrivningar.

Därför har vi valt att begränsa våra kommentarer till ett fåtal områden som vi anser bör förtydligas och utvecklas.

- Sveriges möjlighet att stötta människors arbete att ta sig ur fattigdom och förtryck går långt utanför biståndet. Den involverar många politikområden som idag inte är i linje med PGU. Diakonia föreslår därför att det i skrivelsen betonas att strategier inom övriga politikområden behöver utformas för att bättre nå målen i utvecklingspolitiken. Till exempel kring klimatpolitiken eller frågan om skatteflykt. I enlighet med Statskontorets färskva PGU utvärdering.
- Vi delar regeringens analys att det rättighetsbaserade arbetet börjar med individer. Men vi menar att förändringar kommer när människor går samman. Det är avgörande att göra kopplingen mellan individens situation och de strukturella orsakerna. Vi föreslår därför en tydligare skrivning kring betydelsen av människors organisering för att åstadkomma förändring och utveckling, samt ett förtydligande om vikten av att arbeta med maktanalys, strukturer, ojämlikhet, normer och lagar.
- Det är bra att skrivelsen tar upp vikten av lokalt ägarskap, definierat bland annat genom överenskommelserna från Paris, Accra och Busan. Diakonia ser tre områden där skrivelsen behöver utvecklas på detta område:
 - Beskrivningarna av ansvarsutkrävande är fokuserade på mottagarna och behöver kompletteras med ansvarsutkrävande av givarna. Skrivelsen bör innehålla åtaganden om att utforma instrument för de krav som kan och bör ställas på givarna (Sverige).
 - Den så kallade resultatagendan innebär en detaljstyrning av biståndet som minskar påverkansmöjligheterna för de människor som ska stöttas. Diakonia föreslår att skrivelsen kompletteras med en strategi för hur denna givarstyrning kan motverkas.
 - Diakonia föreslår att skrivelsen kompletteras med vikten av lokala konsultationer före utformandet av biståndsinsatser, där olika grupper i mottagarländerna får komma till tals och styra vilka insatser som ska genomföras.
- I fråga om samarbete med privata sektorn finns behov att utveckla policys och strategier för hur dessa insatser ska följa internationella principer för

ADRESS Box 140 38
167 14 Bromma
BESÖK Gustavslundsvägen 18
Alviks Torg
TEL 08 453 69 00
FAX 08 453 69 29
PG 90 33 04-4
diakonia.se



utvecklingseffektivitet. Diakonia föreslår att samarbete med privata aktörer i biståndet vägleds av följande principer:

- säkra utvecklingsresultat, säkra transparens, ansvarsutkrävande och lokalt ägarskap
 - gynna och samarbeta med lokal privat sektor och undvika bundet bistånd
 - säkra additionaliteten av biståndets insatser
- Diakonia föreslår en problematisering av begreppet tillväxt och ett klargörande att tillväxt inte bör ses som mål utan snarare ett medel att uppnå biståndets olika målsättningar och en hållbar utveckling. Vidare så föreslår vi att regeringen klargör att den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling är den som sätter ramarna för övrig utveckling.

Övergripande synpunkter

Tre positiva aspekter av plattformen

Jämställdhet

Vi välkomnar att jämställdhet och kvinnors roll för att bygga demokrati och utveckling återfinns som ett tvärgående tema i den biståndspolitiska plattformen. På detta vis går det att kontinuerligt följa upp om/hur temat har integrerats och konkretiserats i olika insatser, både som politisk målsättning och tekniskt/metodmässigt, samt vilka resurser som har tilldelats temat. Inte minst har Sverige en viktig roll att spela och ett mervärde när det gäller sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, både som dialogfråga i mottagarländer och i internationella fora.

Likaså är det viktigt att främja kvinnors deltagande samt att det finns samstämmighet mellan jämställdhetsmålet och olika policys som Sverige verkar för inom andra politikområden och multilaterala instanser.

Mänskliga rättigheter sid 11

Diakonia välkomnar plattformens beskrivning av de mänskliga rättigheterna. Att de mänskliga rättigheterna är "*universella, ömsesidigt samverkande och odelbara*" och "*är en central utgångspunkt för hela Sveriges utvecklingspolitik och därigenom också för biståndet*."

I det sammanhanget är det av yttersta vikt att biståndet utgår från hur människor som lever i fattigdom själva beskriver sin situation (kapitel 3.2.1, sid 10) och vilka rättigheter de väljer att driva. Vi ser genom vårt arbete att det i praktiken inte går att sätta medborgerliga och politiska rättigheter framför de ekonomiska, sociala och kulturella dito och föreslår att det inkluderas i skrivelsen. Vi delar regeringens analys att det rättighetsbaserade arbetet börjar med individer. Men vi menar att förändringar kommer när människor går samman och problem identifieras som strukturella istället för enbart individbaserade.



Diakonia föreslår därför en tydligare skrivning angående betydelsen av människors organisering för att åstadkomma förändring och utveckling och vikten av att arbeta med strukturer, ojämlikhet, maktanalys, normer och lagar.

Betoningen på lokal förankring och ägarskap

Plattformen bejakar vikten av att Sverige följer de internationella överenskommelser kring biståndets effektivitet som bl.a. betonar att de fattiga ländernas och människornas ägarskap stärks och möjligheterna till ansvarsutkrävande. Det är viktigt och positivt att Sverige fortsätter att bejaka dessa åtaganden.

Övriga synpunkter

Kommentarer och reflektioner utifrån plattformens struktur

3.3 Biståndspolitiska utgångspunkter

Biståndet ska präglas av ett perspektiv bortom biståndet sid 13

Skrivelsen betonar vikten av att tänka bortom biståndet och att verka för att minska biståndsberoendet. Detta är välkommet. Sveriges utvecklingspolitik är bredare än själva biståndet och de förändringar Sverige vill uppnå med biståndet är i allra högsta grad beroende av andra politik- och utgiftsområden. Diakonia föreslår att skrivelsen inkluderar både beskrivning och analys av vikten av dessa andra politikområdens betydelse för att biståndet ska kunna bidra till önskade förändringar. Till exempel kan den tematiska prioriteringen miljö och klimat inte behandlas framgångsrikt om inte handelspolitiken, jordbrukspolitiken, migrationspolitiken, finanspolitiken och miljöpolitiken samordnas med biståndspolitiken.

Diakonia föreslår att regeringen utifrån temat *"bortom biståndet"* klargör att man ämnar utforma separata strategier som bättre hanterar fattigdomens orsaker. Frågor som bland annat handlar om hur Sverige kan bidra till att motverka kapital och skatteflykt från länder med stor fattigdom. Hur internationell handel och tillväxt bättre kan bidra till att gynna en hållbar utveckling. Det är viktigt att skilja på mål och medel.

Klimat/ Miljö/Resurser

Kapitel 3.1, 4.1.3 samt 5.2.5

Diakonia välkomnar och delar den analys regeringen gör av klimatförändringarnas betydelse för människor som lever i fattigdom, inklusive jämställdhetsaspekten, det vill säga, att människor redan idag drabbas och att de i framtiden väntas drabbas ännu hårdare – och att Sveriges utsläpp av växthusgaser är en del av problemet.

Kapitel 4.1.1

Att de tre traditionella dimensionerna av hållbar utveckling skulle vara ömsesidigt stödjande är en föråldrad syn. Diakonia föreslår att regeringen istället tar nyare forskning i beaktande och ser den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling som den som sätter ramarna för övrig utveckling.



Kapitel 5.3.1

Diakonia välkomnar regeringens iakttagelse att *"Finansieringsbehoven är betydande och ökande, inte minst när det gäller finansiering för anpassning till klimatförändringarnas effekter"* men ställer sig frågande till regeringens slutsatser av detta. Diakonia föreslår att det tydligt framgår att Sverige har ett internationellt avtalat ansvar att stå för den klimatfinansiering som avses ovan. För detaljer om klimatfinansieringens omfattning finns de utvecklade i *"Sveriges andel av internationell klimatfinansiering"* (Diakonia 2013).

Privata aktörer och tillväxt

5.2. Delmål 2: Förbättrade möjligheter för fattiga människor att delta i ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning sid 22

Skrivelsen tar i olika kapitel upp övergripande resonemang kring att bättre ta tillvara privata aktörers kompetens och resurser i biståndet, samt att skapa bättre möjligheter för fattiga människor att delta i och gynnas av ekonomisk utveckling. Diakonia föreslår att regeringen inkluderar ett antal principer kring olika risker och utmaningar som är viktiga att beakta för att uppnå de mål som anges i plattformen. Dessa relaterar till stödet tillprivatsektorutveckling i utvecklingsländer och olika vid olika typer av samarbeten med privata aktörer i biståndet.

Nyansera begreppet tillväxt: Tillväxt kan både bidra till en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar utveckling, eller tvärtom, inverka negativt på fattiga människor och miljö samt öka inkomstklyftorna. Tillväxtens innehåll är det centrala. Regeringen skriver att *"ekonomisk tillväxt löser inte alla problem men vi vet att utan tillväxt blir det ingen utveckling över huvudtaget"* (s23). Diakonia föreslår en problematisering av begreppet tillväxt och ett klagörande att tillväxt inte bör ses som mål utan snarare ett medel för att uppnå biståndets olika målsättningar.

Diakonia föreslår också att fördelningen av tillväxten inkluderas i skrivelsen, eftersom det är något som skapar konflikter inom olika områden runt om i världen och måste vara en del av de maktanalyser som rimligtvis måste göras om man ska kunna tillämpa ett rättighetsbaserat arbete.

Vi föreslår också en analys av begreppet handel (s25) och vilken typ av handel som kan bidra till och skapa synergier för att uppnå de biståndspolitiska målen. Frågan vilken roll biståndet kan och bör spela för att skapa tillväxt är komplex och bör tydliggöras.

Definiera den privata sektorn och dess roll: Den privata sektorn är ett mycket vitt begrepp och omfattar allt från stora multinationella företag till små mikroföretag i utvecklingsländer. Diakonia föreslår att skrivelsen definierar olika privata aktörers roller i relation till biståndet och utveckling. Utgångspunkten bör vara hur biståndet kan spela en roll för att ta tillvara privata aktörers positiva bidrag, samt motverka deras eventuella negativ påverkan på samhällsutvecklingen.



Vi föreslår att skrivelsen tar upp vikten av att definiera när biståndsmedel överhuvudtaget bör användas till privata sektorn, vilket mervärde biståndet kan ha och när sådana insatser bör ske på annat sätt (t.ex. genom olika offentliga styrmedel).

6. Principer för ett effektivt och resultatriktat svenskt bistånd sid 39 samt 7. Samverkan och synergier i det svenska biståndet sid 43

Diakonia föreslår att skrivelsen tydliggör att samarbete med privata aktörer i biståndet bör underställas, utgå ifrån samt utvärderas utifrån samma principer som allt annat bistånd, i enlighet med internationella överenskommelserna om utvecklings- och biståndseffektivitet, däribland i Busan (2011), Accra (2008) och Paris (2005). Diakonias och Svenska kyrkans granskning "Privata näringslivet som förmedlare av svenskt bistånd" 2011 visade bl.a. på att detta bistånd utvärderas i liten grad och de utvärderingar som gjorts pekade på tveksamma utvecklingsresultat.

Diakonia föreslår att följande viktiga principer tas med i skrivelsen:

Säkra transparens och ansvarsutkrävande: Bistånd via eller i samarbete med privata aktörer bör underställas samma transparenskrav som allt annat bistånd. Transparens är en förutsättning för att människor som berörs av insatserna ska kunna utkräva ansvar. Lokalt ägarskap av insatserna bör säkras, dvs. insatserna bör baseras på lokala behov och demokratiskt framtagna utvecklingsplaner.

Säkra resultat för utveckling och fattigdomsbekämpning: Bistånd i samarbete med privata aktörer måste kunna påvisa mätbara resultat som utvärderas och följs upp. Utvärderingar visar att utvecklingseffekterna av olika typer av privatsektorsarbeten ibland är osäkra, eller att det finns brister vad gäller att mäta effekter av insatserna, tex deras inverkan på fattiga människors levnadsvillkor.

Gynna och samarbeta med lokal privatsektor, samt undvika bundet bistånd: Privatsektorbistånd bör ha som utgångspunkt att främja och samarbeta med lokal privatsektor i utvecklingsländerna. I den mån samarbete sker med icke-lokal privatsektor sker bör detta ha ett tydligt mervärde. Perspektivet i skrivelsen att stödja kvinnliga entreprenörer och företagare är positivt, samt skrivningen om att biståndet inte ska vara bundet till svenska företag (s42). Samtidigt visar utvärderingar att bistånd (bilateralt och multilateralt) ofta går till stora multinationella företag, tex i upphandling av kontrakt och därmed är informellt bundet. Delar av svenska biståndsinsatser är idag bundna.

Säkra additionalitet av biståndets insatser: I skrivelsen anges att svenskt bistånd ska undvika att agera marknadsstörande, men det ska inte tveka att agera marknadsutvecklande (s42). En central princip bör vara att försäkra sig om att insatserna inte skulle ägt rum ändå utan biståndet. En utmaning är därför att kunna påvisa den så kallade ekonomiska och utvecklingsmässiga additionaliteten i olika typer av privatsektorbistånd.



Utvärdera nya mekanismer: Under kap 6.4 föreslår Diakonia att det framgår att det finns utmaningar med innovativa finansieringsmekanismer, bland annat i form av bristande resultatuppföljning och transparens. Nya mekanismer kan prövas men bör utvärderas noga eftersom det finns begränsningar i användbarheten, och att de inte kan ersätta gåvobiståndet.

Ägarskap

Begreppet demokratiskt ägarskap är centralt för ett fungerande effektivt bistånd som utgår från fattiga människors intressen och behov. Det är positivt att skrivelsen tar upp behovet av att säkerställa att biståndet baseras på en *"mångdimensionell syn på fattigdom där människor ses som aktörer som själva kan påverka sin utveckling"* (s13), vidare att undanröja hinder för människors utveckling och för deras ansträngningar att själva ta sig ur fattigdom och förtryck (s17), samt synen på människor som lever i fattigdom och förtryck som aktörer, inte objekt eller passiva mottagare.

I det sammanhanget noterar vi i kapitel 7.1.2 att det talas om ett stärkt individfokus. Förvisso är mänskliga rättigheter kopplade till individer, liksom vi ser att byggandet av egenmakt måste utgå från just personens stärkande och övertygelse. Men för att åstadkomma förändring behöver individerna hitta gemensamma mål tillsammans med andra människor. Detta ser vi genom våra samarbetsorganisationers arbete runtom i världen. Diakonia föreslår därför en skrivning angående betydelsen av organisering för att åstadkomma förändring och utveckling under 7.1.2.

Vi delar också perspektivet att *"en grundprincip i det internationella biståndet är att samarbetsländerna själva ska äga sin utveckling och kontrollera ekonomiska flöden."* Positivt är att skrivelsen lyfter fram att Sverige i budget och programstöd ska *"verka för att det civila samhällets aktörer har möjlighet till deltagande, insyn och ansvarsutkrävande gentemot makthavare, liksom i övergripande nationella och lokala politiska processer och ansträngningar att minska fattigdomen."* (s47).

I det sammanhanget är det viktigt att bygga in konkreta mekanismer för när och hur detta ska gå till. Konsultationer måste utgå från lokala förhållanden och språk, samt ges tillräckligt med framförhållning och tid för att bli meningsfulla och skapa acceptans för resultaten. Detta bidrar också till ett ökat förtroende gentemot demokratiska processer.

Resultatagendan - ett mer givarstyrt bistånd

6 Principer för ett effektivt och resultatriktat svenskt bistånd sid 39

6.1 Starkt fokus på resultat sid 40

6.2 Insyn och öppenhet sid 40

Vi ser att skrivelsen innebär två stora förändringar för biståndet. Dels formuleringen av nya biståndsmål och delmål men också den nya resultatagendan.

Styretredningens betänkande från 2007 menade att det förelåg ett *"grundläggande problem med föreställningen att effektorienterade och mer övergripande mål är ett bra*



sätt att transformera politiska ambitioner till styrning av ett administrativt system". (SOU 2007/75 s186)

Resultatagendan har en dominerande plats i plattformen vilket är rimligt då det är en reform som har en konkret och faktiskt betydelse för hur biståndet utformas. Men utformandet av resultatagendan och den svenska politiken har regeringen redan beslutat om i "Riktlinjer för resultatstrategier" juni 2013. Det gjordes utan beredning och demokratiskt process. <http://www.regeringen.se/sb/d/17649/a/220895>

Ägarskapet försvinner eller minskar?

Det finns en omfattande och seriös kritik kring mål och resultatstyrning i den svenska forskningen och samhällsdebatten, när det gäller betoningen på kontroll och återrapportering utifrån givarnas behov och agendor. Men i de internationella överenskommelserna om biståndseffektivitet bygger på slutsatser och betonas vikten av ägarskap hos mottagaren.

Visserligen står det i plattformen om lokalt ägarskap men de konkreta resultaten av de nuvarande strategierna kring resultatagendan står delvis i motsättning till detta ägarskap.

Diakonia föreslår att skrivelsen presenterar ambitioner för hur de resultat som Sverige vill nå ska utgå från mottagarnas egna prioriteringar – parlament och civilsamhälle samt i samråd med andra givare. De nuvarande skrivningarna är Sverige-fokuserade och ger intrycket av att de formulerade resultaten ska användas som villkor för finansiering. Resultaten bör istället beskrivas som en möjlighet för Sverige att skapa dialog med olika aktörer i mottagarlandet. Då maktförhållanden är extremt ojämna mellan en givare och en mottagare är det extremt viktigt att givaren inte kommer med färdiga förslag och att avstämningen blir instrumentell där svenska prioriteringar presenteras för aktörerna utan reella alternativ.

Ansvarsutkrävande enbart fråga för mottagarna?

Kap. 6.1 s.40: Skrivelsen talar om vikten av anpassning till lokala kontexten men beskriver ansvarsutkrävande som en del av kravställande gentemot mottagarna och inte något som berör Sverige som givare. Diakonia föreslår att ansvarsutkrävandet bör formuleras även i form av Sveriges ansvar, möjligheter och metoder. Till exempel är plattformens text om korruption olyckligt fokuserad på mottagarna.

Svenska resultat inte gemensamma resultat

I dokumentet föreslås "en målhierarki för biståndet samt resultat som biståndet ska bidra till att uppnå." sid 1.

I Busan Outcome Document (para 18b) har t.ex. givare överenskommit att de formulerade resultaten och resultatindikatorerna för biståndsmedel till ett land, ska tas från resultatramverk som kopplas till ländernas egna utvecklingsstrategier eller planer. Där framkommer även att givarna ska minimera införandet av nya administrativa resultatsystem som utgår från givarnas behov. Istället ska fokus ligga på mottagarländerns behov att utveckla egna system.



Plattformen betonar att *“en förutsättning för att nå så goda resultat som möjligt behöver biståndet utgå från och anpassas till de förhållanden som råder i skilda länder och att detta i normalfallet tar sin utgångspunkt i långsiktigt samarbete med utgångspunkt i ländernas planer och strategier”* (7.1.4. s. 46).

Men det är oklart hur detta ska kunna förenas med de konkreta krav på svenska resultat som biståndplattformen aviserar, dvs. att resultaten ska kunna tillskrivas just svenska resurser. På ett flertal ställen i dokumentet skrivs att det just är svenska resultat, definierade av den svenska regeringen som ska uppnås (t.ex. 7.2.3 s. 50) och att plattformen är bas till att avgöra när det svenska biståndet anses ha ett mervärde (7.1.1. s. 44). Att det ska gå att bryta ned mål i prestationer och få fram tillförlitlig information på resultat som ska återrapporteras till riksdag och allmänhet över vad just svenskt bistånd gett för resultat.

Den biståndspolitiska plattformen har uppmärksammat denna problematik och poängterar *“att regeringen framförallt är intresserad av långsiktigt hållbara resultat och inte enbart korta och mätbara resultat”* (6.1, s. 40). Diakonia välkomnar detta men det finns stora frågetecken när det gäller hur man ska redovisa resultat på just svenska insatser när insatserna sker tillsammans med mottagaren och tillsammans med andra givare utan att detta medför t.ex. en omfattande ny administrativ börda. Till det kommer frågor om incitament där forskning varnar att resultatstyrning kan leda till felaktiga incitament, där kortsiktiga projekt och resultat formuleras i och med att dessa resultat är lättare att definiera och mäta. Diakonia föreslår att skrivningen presenterar hur denna motsättning bör hanteras.

Resultatagendan innebär klara risker att göra biståndet mer givarstyrkt. Regeringen behöver presentera konkreta åtgärder där det förtydligas hur Sverige ska undvika det kortsiktiga och mätbara, inklusive incitamentfrågan. Samt att presentera åtgärder och strategier för att öka mottagarnas makt och möjligheter att styra insatserna, så att de kan göra genuina val i fråga om svenska insatser i sitt land.

Idag är det istället industriländernas organisation OECD/DAC och de enskilda givarländerna som avgör vad biståndet går till, och det har bland annat resulterat i att var sjunde svensk biståndskrona stannar i Sverige. Detta är inte en trovärdig politik i relation till de mål som satts upp för biståndet. Därför föreslår Diakonia att skrivelsen betonar att för att uppnå effektivitet måste biståndsbudgeten underställas biståndets mål och utvärderas utifrån dessa mål.

Processen

Diakonia vill även påtala vår syn på processen för framtagandet av den nya biståndsplattformen. Vi har tillsammans med andra enskilda organisationer ställt oss frågande till avsaknaden av en öppen process (brev till UD 15/5, 21/5 och 15/8 <http://www.diakonia.se/Politik-och-paverkan/Brev-till-beslutsfattare/Bistandspolitisk-plattform2/>). Vid ett möte på UD 29 maj 2012 klargjorde dåvarande statsekreteraren *“att det inte var fråga om att ta fram nya biståndsmål”* utan att skapa målhierarkier inom redan fastslagna policys. Plattformen avser att ersätta tidigare regeringsbeslutade styrdokument. <http://www.regeringen.se/sb/d/15727/a/194257>



Men vi konstaterar nu att denna skrivelse ändå presenterar nya biståndsmål. Vi uppfattar även att resultatagendan är en reform som får en omfattande och konkret betydelse för hur biståndet utformas och för biståndets mottagare, trots att den inte har varit föremål för beredning, konsultation med biståndets olika aktörer och beslut i riksdagen.

Varje tidigare förändring av biståndsmålen har föregåtts av en offentlig utredning och riksdagsbeslut. Denna gång har biståndspolitiska förändringar istället presenterats i en skrivelse utan beredning och offentlig debatt. Det gör att biståndsplattformen får ett svagare ägarskap hos biståndets olika aktörer.