



**Rektor**  
rektor@gu.se

Utrikesdepartementet

## Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet

Göteborgs universitet har getts möjlighet att yttra sig avseende remiss: *Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet*.

Ett utförligt svar har utarbetats av en forskargrupp vid Institutionen för globala studier.

Göteborgs universitet stöder i huvudsak det s.k. policyramverkets inriktning, samtidigt som vi vill framhålla ett antal mer kritiska synpunkter. Dessa utvecklas i bifogad handling. Där framhålls också ett antal områden där det är möjligt att göra förbättringar. Göteborgs universitet vill poängtera vikten av att det föreslagna ramverket och att Sveriges politik för global utveckling utgår från SDG-agendan och de däri fastställda målsättningarna. Detta möjliggör en mer sammanhållen global politik. Samtidigt är dessa målsättningar alltför abstrakta och vagt formulerade, varför det blir angeläget att prioritera konkretiserade åtgärder inom ramen för svensk politik.

Göteborgs universitet vill också framhäva följande aspekter i förslaget:

1. Det är positivt och angeläget att jämställdhet ges en framträdande roll.
2. Vi instämmer i betydelsen av transparenta institutioner för att främja demokrati, mänskliga rättigheter och en fredlig samhällsutveckling.
3. Vi instämmer med perspektivet av hur klimatfrågor, krig/konflikter och migration hänger ihop. Det är dock viktigt att precisera och operationalisera hur arbetet med t.ex. klimatfrågor kan förebygga konflikter.
4. Vi stödjer ansatsen att arbeta med svaga stater och svaga institutioner för att förebygga konflikter.
5. Vi instämmer med den framträdande roll forskning och högre utbildning kan spela för utveckling. Vad gäller utbildning så behövs ett fokus och perspektiv på utbildning i flyktingsituationer samt för sårbara och utsatta grupper.
6. Det är positivt att yttrandefrihetsfrågor ges ett betydande utrymme i ramverket.

Med vänliga hälsningar



Prorektor Helena Lindholm

Tjänstgörande rektor



**PM**

Datum:  
2016-06-22

Dnr:  
2016/65

Mottagare:  
Utrikesdepartementet

Handläggare:  
Fredrik Söderbaum

Professor i freds- och  
utvecklingsforskning

Institutionen för globala studier

Göteborgs universitet

Box 700, 405 30 Göteborg

[fredrik.soderbaum@globalstudies.gu.se](mailto:fredrik.soderbaum@globalstudies.gu.se)

## **Remissvar på Regeringens skrivelse: *Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet***

### **Sammanfattning**

Detta remissvar har sammanställts av Professor Fredrik Söderbaum i samråd med en grupp forskare från Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet.

I korthet rekommenderas följande:

- Skrivelsen bör förklara hur olika målkonflikter ska hanteras
- Svenska prioriteringar bör definieras och förtydligas
- Policyramverket bör revidera den alltför starka kopplingen på Agenda 2030 och SDGs.
- Större delen av Avsnitt 6 om Centrala principer och utgångspunkter i svenskt utvecklingssamarbete är undermåligt och behöver genomgå en (mycket) omfattande revidering. Vi ger förslag på

revideringar av underavsnitten: Utvecklingssamarbetets geografiska fokus; Samverkan och synergier inom utvecklingssamarbetet; Utvecklingseffektivitet och ägarskap; och Resultat.

- Avslutningsvis ger vi förslag till förbättringar kring (i) begreppsanvändning och rapportstruktur; och (ii) Perspektiv i det svenska utvecklingssamarbetet.

Göteborgs universitet tackar för möjligheten att lämna synpunkter på policyramverket!

## Identifiering och hantering av diverse målkonflikter

I avsnitt 3 betonas att Sveriges utvecklingssamarbete ska bygga på två grundläggande perspektiv och tre tematiska perspektiv som sedan ska genomsyra de tematiska inriktningarna/målen i svenskt utvecklingssamarbete (Bild 1, sid. 10). Alla perspektiv ska sedan integreras med varandra och de sägs bli *"ett analysverktyg för att identifiera och hantera eventuella målkonflikter och främja synergier inom biståndets delar"* (sid 10). Självklart hänger saker ihop och påverkar varandra. Det är även positivt med en mångdimensionell och holistisk syn på utveckling och utvecklingssamarbete. Problemet är att det så kallade "analysverktyget" i avsnitt 3 bara blir en betoning på att "allting hänger ihop" och den svenska utvecklingspolitiken tycks vara inriktad på att göra allting samtidigt. Som även utvecklas nedan fungerar det sk. "Analysverktyget" i avsnitt 3 inte för att förklara hur man ska hantera målkonflikter eller främja synergier. När analysverktygen sedan ska användas i avsnitt 4 och 5 blir texten än mer diffus och vag, och då misslyckas man även med att peka ut vad som är svenska prioriteringar.

## Förtydligandet av svenska prioriteringar

En alltför stor del av remisstexten utgörs av Avsnitt 4 om Utvecklingssamarbetets tematiska inriktning med sina 74 centrala utgångspunkter inom åtta tematiska områden och Avsnitt 5 om humanitärt bistånd. Ett stort problem i denna beskrivning är att det saknas en diskussion om prioritering mellan olika tematiska områden såväl som en diskussion om potentiella inbördes motsättningar mellan olika områden.

Enligt avsnitt 4 och 5 ska Sverige verka för det mesta som anges i Agenda 2030. Problemet är att om mer eller mindre *alla* områden i Agenda 2030 är prioriterade innebär detta bara en *avsaknad av prioritering*. Genom att prioritera i stort sett allt och genom att undvika diskussion om potentiella motsättningar mellan tematiska prioriteringar och perspektiv skapas en situation där ramverkets roll som instrument för *prioriteringar* i det svenska utvecklingssamarbetet blir intetsägande.

Vi eftersöker därför en tydligare argumentation hur *Sverige* ska prioritera mellan alla viktiga insatser och tematiska områden. Sverige bör därför specificera områden från den digra Agenda 2030 och betona dessa. Ett relaterat problem är att Sverige knyter sig alltför hårt till Agenda 2030.

## Överdriven betoning på Agenda 2030 och SDGs

Misslyckandet med att problematisera och hantera målkonflikter och förtydliga svenska prioriteringar accentueras av den alltför starka kopplingen till Agenda 2030 och hållbarhetsmålen, Sustainable Development Goals (SDGs).

Agenda 2030 med dess 17 mål, 169 delmål och omkring 230 indikatorer kommer sannolikt att vara en utgångspunkt för åtskilliga DAC-länders utvecklingssamarbete och kan idealt bidra till en starkare mer gemensam global utvecklingsinriktning. Även om det är viktigt med globala överenskommelser, kan

man inte förneka att Agenda 2030 och SDGs redan har stött på en hel del kritik för att vara alltför allomfattande och vaga.

Det påstås i remisstexten att alla de 17 politikområdena inom ramen för den nyligen antagna Agenda 2030 samverkar för gemensamma mål. Detta är ett naivt synsätt och ett felaktigt antagande. Den internationella forskningen kring SDGs visar med all önskvärd tydlighet att målen ofta står i konflikt med varandra, t ex de ekonomiska målen (Mål 8) och miljömålen (Mål 13, 14 och 15). Som nämns ovan saknar det svenska policyramverket en diskussion om hur olika målkonflikter ska hanteras och i vilken utsträckning de tematiska prioriteringarna är sinsemellan förenliga. Andra risker med den överdrivna betoningen på Agenda 2030 är skiftande intresse bland Sveriges mottagarländer för hela projektet. På en mer operativ nivå finns problem kring ojämna datakvalitet och stora resurskrav på FN för uppföljning av målen.

Betoningen på Agenda 2030 och SDGs innebär alltså att det blir mycket otydligt vad som är Sveriges ambitioner och mål. Inom en del områden — framförallt demokrati och MR — säger sig Sverige ha väsentligt högre ambitioner än vad som överenskommits inom Agenda 2030. Varför så är fallet — och varför det gäller just detta område — är inte tydligt. Och om Sverige ändå har andra ambitioner än Agenda 2030 bör man uttrycka och definiera dessa inom alla områden istället för att helt lita på Agenda 2030.

Policyramverket borde diskutera för- och nackdelarna med att ansluta sig till Agenda 2030:s toppdefinierade globala agenda och jämföra detta med ett alternativ som koncentrerar det svenska utvecklingssamarbetet till ett mindre antal områden av Agenda 2030. Detta skulle utnyttja möjligheterna att bidra med gedigna insatser på ett mindre urval områden och med full respekt för samarbetsländernas egna system och prioriteringar.

Till sist måste det lyftas fram att kopplingen mellan Agenda 2030 och Sveriges tematiska inriktning i Avsnitt 4 bara blir onödigt och snurrt. Det förhindrar även att svenska prioriteringar och ambitioner tydliggörs. Förslagsvis kan samtliga dessa avsnitt strykas – alternativt integreras i texten på ett mer effektivt sätt.

### **Centrala principer och utgångspunkter i svenskt utvecklingssamarbete**

Avsnitt 6 ”Centrala principer och utgångspunkter i svenskt utvecklingssamarbete” är kanske det viktigaste avsnittet i hela policyramverket. Problemet är att detta avsnitt samtidigt är det svagaste i hela remissen. Sverige gör med rätta anspråk på att vara en ledande biståndsaktör, men detta avsnitt är helt enkelt alltför svagt för att motivera en sådan ambition. Avsnitt 6 behöver därför revideras från grunden. Nedan uppmärksammar vi några av alla de punkter som är viktiga för en sådan revidering.

### **Utvecklingssamarbetets geografiska fokus**

Utvecklingssamarbetets geografiska fokus (sid 40-41) är undermåligt och behöver mer eller mindre skrivas om i sin helhet. Förmodligen är detta avsnitt så svagt just för att, som påpekas ovan, att Policyramverket brister i förståelsen av målkonflikter och i att formulera svenska prioriteringar.

Avsnitt 6 "Centrala principer och utgångspunkter i svenskt utvecklingssamarbete" är kanske det viktigaste avsnittet i hela policyramverket. Problemet är att det samtidigt är det svagaste. Sverige gör med rätta anspråk på att vara en ledande biståndsaktör, men detta avsnitt är helt enkelt alltför svagt för att motivera en sådan ambition. Avsnitt 6 behöver därför revideras från grunden. Nedan uppmärksammar vi några av alla de punkter som är viktiga för en sådan revidering.

### **Samverkan och synergier inom utvecklingssamarbetet**

Samverkan och synergier inom utvecklingssamarbetet (sid 41-43) behöver även det revideras. Det är bra att Sverige vill påverka det multilaterala biståndet, t ex inom FN och EU (sid 41-42). Men policyramverket kännetecknas av en naiv uppfattning om Sveriges möjligheter att påverka och reformera multilaterala organisationer och få dessa att bli mekanismer (rentav underleverantörer) vid genomförandet av svensk biståndspolitik. Istället för att överdriva Sveriges förmåga att styra de multilaterala organisationerna behöver texten en mer nyanserad problematisering av hur Sverige kan balansera multilateralt, regionalt och bilateralt utvecklingssamarbete. De oklart formulerade avsnitten om hur det multilaterala biståndet ska användas i den bilaterala kontexten underlättar inte förståelsen av hur regeringen vill utforma det framtida utvecklingssamarbetet. Texten behöver alltså redogöra för hur dessa organisationers finansiering ska kopplas till att de beaktar svenska perspektiv och prioriteringar.

### **Utvecklingseffektivitet och ägarskap**

Efter en tids undanskymd plats i debatten uppmärksammar remissen vikten av Ägarskap. Detta är positivt! Texten på sid 44-45 är dock svepande och undviker att förklara hur principen om ägarskap skall kunna genomföras när man har så många andra perspektiv, prioriteringar och inriktningar att ta hänsyn till. Problemen förstärks av att Avsnitt 4 och 5 utgår helt från ett givarperspektiv och tankarna om ägarskap integreras egentligen inte i det svenska avsnitt 4 och 5 utan blir bara ett "tillägg" i avsnitt 6. Det behövs därför ett förtydligande av hur Sverige tänker sig hantera balansen mellan mottagarens ägarskap och de svenska tematiska prioriteringarna plus alla svenska perspektiv.

Någonstans i avsnitt 6 bör man även diskutera den pågående fragmenteringen av det totala biståndet. Samordning och harmonisering mellan biståndsgivarna försvåras när en del av de nya biståndsaktörerna arbetar enligt andra principer än DAC-länderna. Denna fragmentering och brist på samordning försvårar särskilt för samarbetsländer med svaga institutioner.

Även om sk. "regionalt bistånd" (dvs svenskt bistånd till regionala organisationer och regioner) nämns ett par gånger så diskuteras det inte alls i texten. Det årliga svenska bilaterala regionala biståndet är ca

2 miljarder SEK (2015). Utöver det är en ansevärd del av det multilaterala biståndet regionalt bistånd (t.ex. EUs, de regionala utvecklingsbankerna och även FN/WBs bistånd går i stor utsträckning till regioner och regionala organisationer). Det är därför anmärkningsvärt att policyramverket helt negligerat regionalt bistånd och de utmaningar som finns med att förbättra det regionala biståndet och göra det mer effektivt.

### **Resultat (sid 47-48).**

Medan den förra borgerliga regeringens biståndspolitik ställde överdrivna och delvis missriktade krav på resultat, mätbarhet och rapportering så saknar det nya policyramverket tillräcklig diskussion om dessa frågor. Det förefaller som om rapportskrivarna ej hunnit med dessa frågor och rapporten avslutas med en mycket vag och svag diskussion om dessa viktiga frågor (sid. 47-48). Det finns även en kort diskussion på sidan 43, och det är olyckligt att de två diskussionerna ej kopplas samman. Texten på sidan 47-48 tycks peka på en starkare koppling av resultatredovisningen till lärande och erfarenhetsåterföring och en ökad betoning på långsiktiga strukturella förändringar jämfört med kortsiktiga resultat. Men detta behöver förtydligas. Eftersom forskningen på senare år har lyft fram att ett allt för starkt fokus på kortsiktiga resultat och mätbarhet kan ha negativa effekter på biståndets långsiktiga genomslag är det synnerligen viktigt att dessa aspekter utvecklas och förklaras. Särskilt viktigt är därför att förklara hur kravet på mätbarhet och resultat kombineras med långsiktighet och hållbarhet (och med ägarskap).

### **Begreppsanvändning och struktur**

Rapporten präglas av en rad begreppsliga otydligheter såväl som viss strukturproblem. Exempelvis är arbetsfördelningen mellan Avsnitt 3 (Perspektiv i det svenska utvecklingssamarbetet) och Avsnitt 6 (Centrala principer och utgångspunkter i svenskt utvecklingssamarbete). Varför definieras perspektiven före avsnitt 4 och 5 medan principer och utgångspunkter först beskrivs i avsnitt 6? Det blir även snurrigt att ha tematiska "Centrala utgångspunkter" (i avsnitt 4 och 5) för att därefter i avsnitt 6 prata om mer generella Centrala principer och utgångspunkter i det svenska utvecklingssamarbetet. Begreppsförvirringen underlättas inte heller av att Avsnitt 6 har mer eller mindre samma huvudrubrik som en av underrubrikerna.

Vår rekommendation är att texten behöver en förbättrad begreppsanvändning. Kanske hade även textens struktur blivit mer effektiv om hela eller delar av avsnitt 6 flyttades upp före avsnitt 4 och 5.

### **Perspektiv i det svenska utvecklingssamarbetet: utvecklingens drivkrafter**

Även om de två grundläggande perspektiven i ramverket ("Fattiga människor" och "Rättighetsperspektivet") har en god intention så lyckas de inte i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till fattiga människors förmåga och kraft att *själva skapa den utveckling* de vill se för sig själva, sina

familjer och sina länder. Policyramverket är i alltför stor utsträckning skrivet utifrån ett "givarperspektiv" snarare än ett "utvecklingsperspektiv". Forskning om utvecklingens drivkrafter betonar att människor och deras organisationer och institutioner — från fackföreningar via religiösa samfund och kooperativ till hembygdsföreningar — utgör den viktigaste utvecklingsresursen, den främsta drivkraften bakom positiva förändringar. Inget av de tematiska perspektiven (konfliktförebyggande, jämställdhet och miljö- och klimat) tar hänsyn till att människor själva, och deras organisationer, även i fattiga länder, i hög grad utgör den främsta drivkraften för förändring. Policyramverket kännetecknas rentav av en grundläggande nedvärdering av enskilda människors kraft och förmåga, deras utvecklingspotential, och en syn där utvecklingssamarbetet blir en sorts "gap filler" som kommer in där andra flöden är otillräckliga, och i "områden [...] som är finansiellt underförsörjda" (sid. 4). Denna brist återspeglas på en rad håll i rapporten, och syns extra tydligt i avsnittet om Migration och Utveckling.

## **Migration**

En något mer specifik men ändå viktig punkt gäller synen på migration. Migrationens betydelse för global utvecklingspolitik ser inte ut att minska. Migration betraktas i ramverkets "centrala utgångspunkter" som något huvudsakligen negativt som utvecklingssamarbetet ska bidra till att onödiggöra. Trots att en del av migrationens positiva sidor erkänns — som tex remitteringarnas betydelse — blir ramverkets slutsats att svenskt utvecklingssamarbete ska bidra till att barn och migranter stannar hemma "i sina ursprungsländer". Avslöjande är att av de sex slutsatser som sammanfattas i avsnittet om migration (sid 29-32) handlar fyra om att undanröja olika orsaker till att människor migrerar, inte om vad som kan förbättra och förstärka migrationens positiva bidrag till utveckling både för migranterna själva och för de länder de (tillfälligt) lämnat. En hållning som erkänner migrationens helt centrala roll för såväl migranterna själva och för deras familjer, för emigrations- liksom för immigrationsländerna hade lagt tonvikten på att säkra migranternas mänskliga rättigheter snarare än på att se till att migrationen ses som ett negativt fenomen som ska stävjas.

Remissvaret har beretts för rektor av professor Fredrik Söderbaum.

