



Utrikesdepartementet
103 39 STOCKHOLM

ud.policyramverket@gov.se

Kalmar/Växjö 16-06-27

Remissvar på regeringens skrivelse om Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet

Inledning

Linnéuniversitetet vill börja med att understryka att det nya policyramverket på en rad punkter innebär stora förbättringar i jämförelse med den befintliga biståndspolitiska plattformen.

Ett antal frågor och perspektiv, som skulle kunna förstärkas ytterligare i ramverket, kommenteras i remissvaret. I några fall tas frågor upp som verkar saknas i texten men som kan vara nödvändiga att behandla. Detta innebär att remissvaret inte helt och hållet följer ramverkets rubriker, något som kompenseras med utförliga sidhänvisningar.

Övergripande kommentar

Ramverket är omfattande i sin utformning, inte minst vad gäller den tematiska inriktningen och vad som ryms i respektive tematik. En första reflektion är emellertid att ramverket riskerar att bli alltför brett; att allt finns med, om än i olika omfattning. Detta kan leda till att ramverket, som ett styrdokument och vägledning för Sveriges politik, blir försvagat. Dokumentet är otydligt vad gäller de inbördes prioriteringarna; är allt som tas upp lika viktigt? Har alla frågor samma tidsram eller kan vissa anses vara mer lång- respektive kortsiktiga? Delvis relaterat till detta är frågan om Sveriges komparativa fördelar i internationella utvecklingssamarbeten. Ett dokument av denna art skulle med fördel kunna ha en tydligare förankring i just dessa, och använda dem som ett (av flera) sätt att prioritera.

Det är positivt att den tematiska inriktningen öppnar upp för samarbete på många områden. Det är emellertid inte klart om samarbetet med varje land eller region kan omfatta alla dessa teman, om samarbetspartnern så önskar och så föreslå. Vilka styrmekanismer kommer in här? Dokumentet relaterar med förtjänst flitigt till de 17 globala målen. Men inte heller dessa är särskilt behjälpliga som styr- och prioriteringsinstrument; de innehåller som bekant en mycket stor del av de frågor som ryms i utvecklingsdebatten och de områden där behoven är som störst i fattiga länder. Generellt finns en begränsad analys av eventuella konflikter mellan delmålen. Så som skrivelsen är formulerad nu tycks samtliga mål förstärka, eller åtminstone inte motverka, varandra. 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 vice versa.

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.

Det (i och för sig positiva) holistiska perspektivet i ramverket innehåller en risk att väsentliga delar faller bort i icke-explicita prioriteringar, vilket kan komma att motiveras av argument som att "Sverige inte kan göra allt". I detta sammanhang kan vikten av interaktion mellan de globala målen i Agenda 2030 och hur svensk politik kan medverka till denna interaktion påpekas.

Det saknas skrivningar om nödvändigheten att hitta strategier som leder till en transformering av fattiga länders ekonomier, bort från råvaruexport till ökad industrialisering och tjänsteproduktion, något som bedöms avgörande för en hållbar och inkluderande tillväxt. Urbanisering nämns i förbigående på (sida 20 och 38). Med tanke på att en stor del av världens fattiga befolkning redan lever i städer och i ökande grad i framtiden kommer att leva i där, skulle ramverket med fördel kunna inkludera ett sammanhängande resonemang kring vikten av hållbar stadsplanering, stadsutveckling och inkluderande ekonomisk utveckling som når ut till framförallt den fattigaste delen av den snabbt växande befolkningen i många städer.

Ramverket i förhållande till plattformen verkar innebära stora steg framåt vad gäller frågor kring ägarskap (sida 11, 44-45) och vikten av att utgå från ländernas egna prioriteringar. Det är positivt att det påpekas att utvecklingssamarbetet ska vara kontextspecifikt, men vikten av att göra en mer detaljerad omvärldsanalys, på såväl landnivå som lokal nivå, bör lyftas fram ytterligare. Detta i avsikt att komma närmare de specifika behov som varje land har på olika nivåer i samhället.

Perspektiv i det svenska utvecklingssamarbetet

Det är positivt med ramverkets mångdimensionella syn på fattigdom, innefattande materiella tillgångar, brist på makt, valmöjligheter och mänskliga rättigheter. Det bör dock understrykas att det finns en risk att den första dimensionen; den materiella, bitvis kommer i skymundan i förhållande till de övriga. Denna obalans mellan det materiella och det immateriella förefaller delvis som en kvarleva från den tidigare regeringens biståndspolitiska plattform (och var något som utförligt diskuterades i Linnéuniversitetets remissvar på denna).

Samtliga 17 globala mål består av materiella och immateriella faktorer som måste interagera för att nå måluppfyllelse. Förbättrade materiella förhållanden är många gånger avgörande villkor för att de immateriella förhållandena ska kunna krävas eller stärkas, inte minst för de allra fattigaste. Ibland kan det vara vice versa. Kraven som måste ställas för att uppnå respektive mål måste därför noggrant analyseras utifrån förekommande respektive kontext, lokala perspektiv och de fattigas möjligheter att bidra. Ramverket lyfter fram (bland annat på sidan 4) att fattigdom i allt större utsträckning handlar om ojämlikheten i fördelning av resurser i världen och inom länder. Ojämlikhet samvarierar med materiell fattigdom, vilket stärker nödvändigheten av interagerande mellan materiella och immateriella faktorer för att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor.

Innebörden av ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter kan tolkas på olika sätt. Men de flesta av de 17 globala målen har en relativt stark ekonomisk aspekt,

medan de grundläggande fem perspektiven i det föreslagna ramverket tenderar att väga över mer mot de sociala och miljömässiga aspekterna. Därur kommer vår kommentar om den obalans som riskerar uppfyllelsen av det övergripande målet för svenskt bistånd: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Analysen att bättre levnadsvillkor rymmer såväl ekonomiska som sociala och miljömässiga aspekter, och att en förändring av förutsättningarna för bättre levnadsvillkor oftast styrs av en integrering av de tre, finns relativt tydligt i dokumentets övergripande och mer generella resonemang. Den är emellertid inte lika framträdande och vägledande i beskrivningen av utvecklingssamarbetets inriktning. Denna obalans mellan det materiella och det immateriella är något som påpekas i flera av kommentarerna nedan.

Det är positivt med de tre perspektiven (sida 9). En reflektion i förhållande till konfliktförebyggande behöver dock föras fram här. I enlighet med rättighetsperspektivets fokus på underliggande orsaker till fattigdom och orättvisor är dokumentet betjänt av en starkare analys av konflikternas orsaker; då inte minst de materiella. Vilka är de konfliktorsaker som regeringen genom sin politik önskar bidra till att förebygga? (Kan förstärkas i exempelvis skrivningarna på sidan 21.)

I stycket på sidan 21 uttrycks mycket riktigt att ”det kan inte finnas någon hållbar utveckling utan fred och ingen fred utan hållbar utveckling”. Även under denna tematiska inriktning lyser emellertid småbondesamhällena med sin frånvaro, trots att väl många konflikter i världen utspelar sig i just sådana samhällen där många eller till och med en stor andel av befolkningen fortfarande är beroende av småskaligt familjejordbruk, med utövare som inte får del av respektive lands resurser, eller någon egentlig utveckling att tala om och tvingas kvar i fattigdom.

Sverige ska enligt inledningen av stycket om fred verka för inkluderande samhällen, men glömmar bort en stor del av befolkningen i sin policy (småbönderna) och nämner andra grupper/identiteter, som mycket väl också kan vara småbönder, men det nämns inte. På sidan 22 förstår man att tanken är mer hos andra verksamheter: ”Insatser för att främja produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor är av särskild vikt i postkonfliktsituationer, för att förbättra utsatta människors levnadsvillkor och motverka återfall i konflikt”. Men hur ska man kunna skapa produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor i ett bondeland? Tanken bakom detta har sannolikt rötter i en annan kontext än afrikansk landsbygd. Relaterat till frågan om konfliktperspektivet behöver ramverket förhålla sig till frågan om civil-militär samverkan och samexistens och hur Sverige förhåller sig till sammansatta insatser i konfliktområden, där svenskt militär, utvecklingssamarbete och diplomati finns närvarande. Detta är ett exempel där det finns potentiellt motstridiga intressen (se kommentar ovan) som åtminstone bör erkännas av ramverket. (Den pågående Afghanistanutredningen har här mycket lärdomar att dela med sig av.)

Utvecklingsdagordningen till år 2030

Att ramverket, till skillnad från sin föregångare har ett explicit förhållningsätt till PGU, välkomnas. Relationen till PGU kunde dock ha varit ännu tydligare; nu uppmärksammas främst relationen mellan PGU och Mål 17 i de Globala

Utvecklingsmålen. Det hade varit ett stort steg framåt om regeringen, för en ökad integrering av PGU i ramverket, exempelvis vände sig till de utvärderingar av PGU och samstämmighetspolitiken som årligen tas fram under ledning av Concord. Hur kan ramverket bidra till att skapa förutsättningar för att fler politikområden, utöver medel för genomförande, ska nå större samstämmighet? Ett konkret exempel på ökat behov av samstämmighet rör hållbart utnyttjande av naturresurser. Det finns en stor medvetenhet om att investeringar med svenska rötter, ibland med stöd av offentliga utvecklingskrediter, inte alltid står för det som uttrycks i ramverket (sida 17-21). Policyramverket bör innehålla en diskussion, som kan ge vägledning också när det gäller "ägandet" av de internationella ramverken för handel och framtida svenska ställningstaganden i internationella förhandlingar. Relaterat till detta bör även Sveriges position i förhållande till andra EU-länders agerande, tydliggöras. Sverige som en del av EU bör aktivt ta ställning mot de europeiska investeringars ohållbara exploatering av naturresurser i världens fattigare länder och vi bör verka för en handelspolitik som gynnar de förutsättningar som krävs för att den internationella handeln kan bli det verktyg för fattigdomsbekämpning som den skulle kunna vara. Det finns även andra områden med koppling till EU (som, i enlighet med ramverket, sida 41, är Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena) där samstämmighetsfrågor borde lyftas tydligare i dokumentet. Policyramverket bör följaktligen ge redskap för att identifiera möjliga konfliktpunkter där Sverige tänker prioritera att driva sina frågor i förhållande till andra EU-länder.

Dessa frågor relaterar även till frågan om privatsektorns och näringslivets roll i biståndet. I förhållande till det senaste decenniets högnivådiskussioner om utveckling har ramverket ett relativt lågmålt förhållningssätt till denna fråga; innebär det en förändring från senaste årens fokus på privatsektorns roll? Det finns en formulering (sida 46) om näringslivets kompletterande roll men denna tycks otillräcklig som vägledning och inriktning. Formuleringen "gåvobistånd" i detta stycke är för mycket olycklig, utifrån ett rättighetsperspektiv.

Internationell handel sägs vara ett kraftfullt verktyg för ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning. Men orsakerna till att detta medel inte kan användas fullt ut verkar i ramverket framför allt sökas hos utvecklingsländerna, inte hos västvärlden inklusive EU och dess protektionistiska politik. I enlighet med PGU och principerna om samstämmighet bör även denna sida av myntet diskuteras i dokumentet. Likt tidigare dokument av samma art undviker ramverket frågan om vapenexporten vilket väl får anses än mer anmärkningsvärt med tanke på valet av konfliktförebyggande som ett av tre genomgripande perspektiv. För att trovärdighet ska behållas i skrivningarna om konflikt bör ramverket förhålla sig till denna fråga; även utifrån den vikt som ges diskussionerna om biståndet som en del i utrikespolitiken och vikten av samstämmighet, i enlighet med PGU.

Inkluderande ekonomisk utveckling

Relaterat till frågan om fattigdomens materiella dimensioner och ekonomiska rättigheter välkomnas formuleringar i beskrivningen av omvärldsförändringarna (sida 5) angående landsbygdens utmaningar, mer specifikt i Afrika. Beskrivningen är emellertid representativ framför allt för ett storskaligt företagsbaserat jordbruk, som i de flesta utvecklingsländer omfattar endast en mycket liten del av jordbrukssektorn, tillika en del vars fattigdomsminskande effekt samt miljömässiga hållbarhet ofta ifrågasätts.

De flesta människor i de länder där biståndet verkar är beroende av jordbruket, men av ett manuellt småskaligt familj jordbruk med helt andra förutsättningar än det storskaliga. Det domineras av ett slags egenföretagande i mycket liten skala, som sällan har någon anställd utan baserar sin produktion på tillgänglig arbetskraft inom familjen.

Det finns en ambivalens i dokumentet vad gäller det småskaliga jordbruket. På sidan 28 finns skrivningen ”de flesta fattiga människor i världen lever på landsbygden och försörjer sig på småskaligt lantbruk eller fiske”, vilken tar in småbönderna. Längre ner i stycket nämns vikten av producentorganisationer och kooperativ. Dessa perspektiv och nyckelpersoner i utvecklingen hänger tyvärr inte med särskilt länge i texten och än mindre i prioriteringarna.

Jordbruket verkar ha en alltför blygsam närvaro i dokumentet. Sedan decennier tillbaka har det svenska, likväl som det internationella, biståndet inte prioriterat jordbruket. I policyramverket finns utmärkta förutsättningar för en politik som går i bräsch, eller för att använda ramverkets uttryck, där Sverige kan leda (sida 1) detta arbete framåt globalt och bryta trenden med det avtagande intresset för och investeringarna i ett hållbart småskaligt jordbruk, framför allt i Södra Afrika.

Jordbrukets betydelse bör lyftas fram betydligt mer i skrivningarna om den tematiska prioriteringen om inkluderande ekonomisk utveckling. Det finns i stycket ”Produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor och hållbart företagande” (sida 24) inga skrivningar om jordbruk, eller vad Sverige ska verka för inom detta område. Detta trots att jordbruket är den sektor som sysselsätter och garanterar överlevnad för en övervägande majoritet av de människor som lever i fattigdom. Detta är anmärkningsvärt för ett ramverk som utgår från fattiga människors perspektiv och prioritering, kvinnors egenmakt (med tanke på kvinnors ställning inom jordbruket) samt från en mångdimensionell syn på fattigdom.

I skrivningarna kring internationell handel och hållbara investeringar (sida 26) framgår att Sverige ska verka för hållbara investeringar bland annat inom jordbruket, men detta råder inte bot på svagheten ovan. Varför har jordbruket som rättighets- och sysselsättningsfråga hamnat (enkom) under internationell handel och hållbara investeringar? De utgångspunkter som anges i ramverket motiverar inte heller detta. Ett starkare fokus på det småskaliga familj jordbruket och dess utövare skulle kunna ge fattiga småbönder större möjligheter att påverka och bidra till lokal landsbygdsutveckling och därmed till sina länders utveckling. Att göra landsbygden mer attraktiv minskar även den kraftiga urbanisering som pågår. Fler arbetstillfällen skulle kunna skapas på landsbygden och förhindra att unga människor söker sig till städerna i hopp om att finna jobb, som oftast inte finns. En sådan diskussion bör också ges bäring på det konfliktförebyggande perspektivet. En växande ”arme” av undersysselsatta ungdomar på landsbygden och i städernas fattigområden utgör en mycket sårbar rekryteringsbas till kriminalitet, väpnade konflikter och lokala krigsherrars härar.

Social, yrkesmässig och geografisk mobilitet bedöms som viktig i ramverket, men vilken utgångspunkt som väljs bör redovisas. Det finns en enorm mobilitet som tar sig uttryck i stark urbanisering, men som inte leder till förbättrade försörjningsmöjligheter – eller skapande av förutsättningar för bättre levnadsvillkor

för fattiga och förtryckta. Betydelsen av ökad produktion och produktivitet måste lyftas i bedömningen av hur vi bidrar till att skapa förutsättningar för att skapa bättre levnadsvillkor för fattiga och förtryckta. Med policy, offentliga och privata institutioner som prioriterar det småskaliga jordbruket samt tillgänglig service och infrastruktur, blir det småskaliga familj jordbruket minst lika produktivt och långt mer hållbart per hektar som det storskaliga kommersiella jordbruket. Därtill har det småskaliga jordbruket en starkare och mer direkt fattigdomsminskande potential.

En fördjupning behövs av analysen kring hur det moderniserade, kommersiella och mer storskaliga jordbruk som ramverket verkar förorda relaterar till hållbarhetsfrågorna. Omvandlingsprocessen av jordbruket för att uppnå ökad produktivitet samtidigt med att uppnå hållbarhet kräver ett annat tänk än det som varit för handen under de senaste årtiondena. Policyramverket bör diskutera innebörden av hållbara investeringar inom jord- och skogsbruk, inte minst med utgångspunkt de internationella ramverk som under senare år har tagits fram för dessa frågor.

Jordbruket, utifrån sin nyckelroll för utveckling och fattigdomsbekämpning tillsammans med sin negligering under de senaste decennierna, är berättigad till ett avsnitt i ramverket. Här kunde det också vara på sin plats att inkludera det växande urbana jordbruket och dess betydelse för familjeförsörjning i utvecklingsländer. Ramverket bör även förtydligas i förhållande till förutsättningarna för det småskaliga jordbruket, vad gäller exempelvis tillgång till grundläggande infrastruktur som el, väg och insatsvaror. Trots att dessa investeringar funnits på utvecklingsagendan (och i Sveriges biståndsbudgetar) i decennier, lever en stor del av världens fattiga utan tillgång till dessa grundläggande förutsättningar. Det är också viktigt att understryka att dessa fortfarande bör ha en roll i utvecklingssamarbetet. På sidan 27 nämns att hållbar utveckling och produktiv sysselsättning bromsas i många länder på grund av brist på basinfrastruktur, såsom tillförlitlig och hållbar energi, transport, informations- och kommunikationsteknik samt finansiella tjänster. Men det räcker inte att konstatera detta. Problemet har funnits länge och måste åtgärdas. Ett förslag är att policyramverket kopplar samman en beskrivning av familj jordbruket, dess roll och möjligheter med vad som skulle krävas för att få igång en utveckling av detsamma. Detta bör också kopplas till den globala situationen och dess regelverk som påverkar småbönderna och deras möjliga produktion för en marknad.

Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer

Det är positivt att ramverket tar upp den problematiska situation som civilsamhällets organisationer i många länder lever i (sida 5). Ramverket skulle dock kunna förstärkas ytterligare av tydligare skrivningar kring Sveriges bidrag till ett representativt, medlemsbaserat civilsamhälle, med sin grund i gräsrotterna. Detta är ett område där Sverige har komparativa fördelar (se kommentar ovan om att ge dessa en mer framträdande roll generellt i dokumentet), där svenska organisationer (och politiska partier) har unika förutsättningar att påverka stödet till civilsamhället i en riktning som på vissa punkter skiljer sig från nuvarande trender. Stödet (Sveriges tillika andra givares) till civilsamhällesorganisationer tenderar idag att koncentreras till stöd till urbana organisationer, många gånger utan social bas i städernas fattiga områden eller bland de människor som lever i fattigdom på landsbygden. Ett svenskt civilsamhällesstöd bör tydligare inriktas på det som utgjort en grundpelare i den

svenska demokratin och välfärdsbygget med breda folkrörelser som representerar breda, och diversifierade, skikt av samhället.

Ramverkets nuvarande skrivningar, bland annat "Civilsamhällesorganisationer med demokratiska strukturer och arbetssätt kan verka självständigt och agera med legitimitet och representativitet. Stödet förutsätter att civilsamhällesorganisationerna agerar med legitimitet i relation till diskriminerade och fattiga individer och grupper." (sida 45) är för vaga och för otydliga i förhållande till vad Sverige de facto ska bidra med för att stärka civilsamhällets representativitet, och inte bara legitimitet som ju är ett relativt vagt uttryck. Här bör ramverket föra en kortare inriktningsdiskussion om hur civilsamhällesorganisationers representativitet ska bedömas.

Denna fråga är även avgörande för att det ska vara möjligt att garantera de mest grundläggande principerna för det svenska biståndet, nämligen att utgå från fattiga människors prioriteringar och perspektiv på utveckling. Om dessa grupper av människor i praktiken inte finns representerade inom civilsamhällets organisationer kommer varken biståndsgivare eller andra aktörer kunna säkerställa att det är deras perspektiv som styr. Vi har idag mycket begränsad kunskap om detta då civilsamhället i utvecklingsländer i stort företräds av icke-representativa organisationer som själva inte tar hänsyn till och utgår från fattiga människors perspektiv och prioriteringar.

Ett konkret exempel är frågan om jämställdhet där ramverket förtjänstfullt redogör för Sveriges inriktning (sida 15-17). Om detta arbete ska utgå från fattiga flickors och kvinnors egna prioriteringar måste det finnas möjligheter att de facto veta vad dessa är, vilket gör stöd till gräsrotsorganisationer inklusive organisering på landsbygden avgörande.

Ramverket skulle kunna förstärkas i förhållande till fattiga människors perspektiv och villkor även i förhållande till frågan om media. Ramverket anger att "Sverige ska bidra till ett pluralistiskt medielandskap, där människor fritt kan ta del av och sprida information och kunskap. Utbildning och skydd av journalister samt medieaktörer inom såväl traditionella som nya medier är en viktig del i detta arbete." (sida 12), vilket kan anses vara en relevant skrivning. Detta är dock ett av många exempel där fattiga människors perspektiv kunde tas ett par steg längre. I dag fokuseras en stor del av stödet till denna sektor/verksamhet på kanaler som till stor del utesluter människor som lever i fattigdom. På den internationella arenan finns ett relativt stort antal aktörer som stöttar de som anges i formuleringen men färre som arbetar med fattiga människors rätt till tillgång till och deltagande i fri media (vilket villkoras av exempelvis låg läs- och skrivkunnighet, brist på el, bristande tillgång till nationella radio-, tv- och elnät).

Institutioner (återkommer i flera stycken)

Det är mycket positivt med ramverkets tydliga ställningstagande för vikten av att stötta uppbyggnaden av institutioner generellt i de länder där en stor del av världens fattiga lever (sida 6) och inom exempelvis sjukvård (sida 7) och utbildning (sida 8) mer specifikt. Även att skrivningarna om offentlig välfärdsstat och offentlig resursmobilisering (sida 6) är stora steg framåt i förhållande till den befintliga biståndspolitiska plattformen. Detta är områden där Sverige kan och bör ta ledningen i ett givarsamhälle där starka krafter ifrågasätter vikten av just

institutioner och uppbyggnaden av skattesystem. I enlighet med detta finns inom formuleringarna om Sveriges bidrag inom detta område utrymme för ytterligare förstärkning i ramverket, med exempelvis konkreta formuleringar om prioritering av stöd till institutioner som garanterar transparenta skattesystem, allt i enlighet med en analys av Sveriges komparativa fördelar.

Ett område som inte nämns är institutioner för lantmäteri. Det kan tyckas en detalj i sammanhanget men för att garantera rätten till mark, vilken är grundläggande för sysselsättning och livsmedelstrygghet för en stor del av världens fattiga, är fungerande lantmäterimyndigheter, på nationell såväl som lokal nivå, helt avgörande. Detta bör sättas i relation till ramverkets skrivningar om hållbara (internationella) investeringar i jordbruk.

I slutet av stycket som behandlar mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer (sida 11-15) lyfts betydelsen av grundläggande social trygghet för att minska ojämlikhet, sårbarhet och fattigdom och att det är särskilt betydelsefullt för barn, kvinnor och utsatta grupper. Aspekter och insatser som rör grundläggande social trygghet borde dels förklaras bättre, dels ges en mer framträdande plats i ett stycke som handlar om mänskliga rättigheter och även förstärkas utifrån ett institutionellt perspektiv. Sverige bör överväga stöd till uppbyggnad av generella, offentliga välfärdssystem, inklusive kontantöverföringar, likt exempelvis barnbidrag.

Det är positivt att demokratins olika institutioner inkluderas i ramverket, liksom vikten av transparenta val (sida 12). Ramverket kunde emellertid stärkas av en diskussion om hur fattiga människors, inte minst fattiga kvinnors, kapacitet att använda och tillgång till demokratins institutioner kan stärkas.

Miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser

Ramverket har (föga överraskande) ett förtjänstfullt genomgående miljö- och klimatomfattigt perspektiv, såväl i specifika, som i mer genomgående, teman. Stycket om Miljö och klimatomfattigt hållbar utveckling (sida 17-21) innehåller mycket, kanske det mesta man bör tänka på, men det verkar som om att det är den ”rika världens analys” som dominerar i förhållnings- och synsättet. I många stycken naturligtvis baserat på etablerad kunskap och forskning.

Också här efterlyses kopplingen till det småskaliga jordbrukets miljöaspekter och hur de globala miljöproblemen uttrycker sig på lokal nivå. Detta gäller också fattiga i urbana miljöer, de som flytt landsbygden och bor i städernas utkanter under slumliknande förhållanden. Här är en lokal contextualisering nödvändig för att kunna lyssna på de människor som är beroende av de naturresurser som påverkas av miljö och klimatomfattiga förändringar och att ta vara på deras kunskaper och erfarenheter. Samtidigt borde miljöresonemangen kopplas mer till utvecklingsresonemangen. Exempelvis till tanken att omvandla småskaliga familjejordbruk till medelstora eller större kommersiella jordbruksenheter, ofta i tanke att stimulera en accelererande utvecklingsprocess, som samtidigt ska vara hållbar. Det kan emellertid vara en ganska svår uppgift att accelerera ekonomiskt och samtidigt skapa hållbarhet. För att uppnå hållbarhet krävs ofta en process av försiktighet och delaktighet från de som berörs av förändringen i användning av resurser såsom mark, vatten, metoder, arter, och så vidare och det kan ibland innebära motsatsen till att accelerera.

Humanitärt bistånd

Ramverket förhåller sig förtjänstfullt till frågor kring de humanitära behoven. Dessa behöver dock, exempelvis i omvärldsanalysen (sida 4), sättas i relation till den mer långsiktiga utvecklingsanalysen. De humanitära behoven utgör inte "en annan utmaning" utan är snarare en del av samma utmaning, tillika ett resultat av världens misslyckande i förhållande till de långsiktiga utvecklingsutmaningarna. Detta berörs under den tematiska prioriteringen Migration och utveckling (sida 29) men ramverket är förtjänt av en tydligare koppling och gemensam analys.

Utbildning och forskning

Det är positivt att policyramverket framhåller att forskning och utbildning på alla nivåer, inklusive högre utbildning, är avgörande för att bygga upp kompetensen på alla nivåer i samarbetsländer. Det är viktigt att utvecklingspolitiken är baserad på kunskap och forskning (sidorna 1 och 46). I det sammanhanget kanske vikten av att bygga upp den svenska kompetensbasen och använda den kompetens som byggts upp vid svenska universitet och högskolor kan understrykas ytterligare. Detta för att garantera synergieffekter mellan relaterad forskning, policy formulering, utvecklingspolitik, implementering och uppföljning.

Migration och utveckling

Skrivningarna som berör migrationsfrågor är genomgående oklara och mycket tvetydiga. Det är svårt att se vilken typ av insatser som exempelvis kan utgöra en konkretisering av "Svenskt utvecklingssamarbete ska syfta till att öka migrationens positiva utvecklingseffekter och minska de negativa effekterna i ursprungsländerna." Formuleringar som att "Stärka mottagande länders förmåga att hantera migration på ett sätt som säkrar flyktingar och migranternas rättigheter och som bidrar positivt till ländernas utveckling" är också oklara och svårligen kan operationaliseras i ett utvecklingsperspektiv.

Policyramverket bör innehålla tydliga skrivningar om att biståndsbudgetens nuvarande finansiering av flyktingmottagande i Sverige ska upphöra och att biståndet snarast ska återföras till en procentnivå och i sin helhet användas för utvecklingsändamål i konventionell mening.

Budgetstöd (och andra stödformer)

Ramverket behandlar inte frågan om olika stödformer, endast generella formuleringar om "bör stödjas" och "stöd till" förekommer. Kanske är det så att andra styrdokument ska komplettera med denna information men frågan är så nära besläktad med tematiska prioriteringar och biståndets inriktning, att det är nödvändigt att den diskuteras även i detta dokument. Ramverket bör förhålla sig till de olika förekommande stödformerna, exempelvis det ofta omdiskuterade och ibland starkt kritiserade budgetstödet. Med utgångspunkt i ramverkets skrivningar om bland annat ägarskap och nödvändigheten av institutioner förtjänar budgetstödet ett visst försvar i ramverket, åtminstone i form av en öppen skrivning som erkänner möjligheten till budgetstöd där detta anses relevant och rimligt.

Språk, formuleringar och format

Formuleringar som "generös biståndspolitik" (se exempelvis sida 1) bör undvikas eftersom detta inte är kompatibelt med ett rättighetsperspektiv på utveckling och

med förståelsen om vårt gemensamma ansvar för de utmaningar som världen står inför. (Till detta kan även läggas kommentaren om uttrycket "gåvobistånd", sida 46, som gjordes i ett föregående stycke.)

I beskrivningarna av flyktingsituationen (sida 5) används formuleringen att "världen bevittnar den största flyktingkatastrofen". "Bevittnar" kan vara ett olyckligt valt begrepp; detta är inget världen bevittnar utan är, som ramverket också tar upp, en realitet och levd vardag för de cirka 1,4 miljarder människor som lever konfliktdrabbade och sviktande stater.

Remissvaret

I författandet av remissvaret har följande personer medverkat:

Gunilla Åkesson, adjunkt freds- och utvecklingsstudier

Kajsa Johansson, doktorand sociologi

Anders Nilsson, lektor freds- och utvecklingsstudier

Jonas Ewald, lektor freds- och utvecklingsstudier

De medverkande har mycket stor erfarenhet av internationellt utvecklingssamarbete, miljö- och klimatfrågor, svenskt biståndsarbete, utvecklingsforskning, forskning om ekonomisk utveckling, konflikter och demokratiseringsprocesser samt stora kunskaper om södra och östra Afrika, Vietnam samt Afghanistan.

Vänliga hälsningar,



Stephen Hwang
rektor