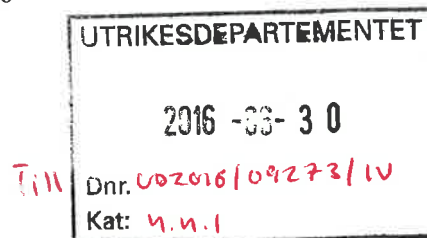


Per Molander

28 juni 2016



Till Regeringen
Utrikesdepartementet

Yttrande över promemorian *Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet*

Undertecknad har under vintern och våren arbetat med en bred analys av den svenska politiken för global utveckling på uppdrag av Expertgruppen för biståndsanalys (EBA). Då rapporten publiceras först i september, görs här en mycket kort sammanfattning av slutsatserna som ett bidrag till policyutvecklingen på området i anslutning till den rubricerade promemorian.

Allmänna synpunkter

Promemorian slår fast att den politik för global utveckling (PGU) som antogs av riksdagen 2003 fortfarande gäller som utgångspunkt. Detta är ett viktigt påpekande, då den allmänna utvecklingsdebatten sedan något år ensidigt kommit att kretsa kring begreppet *hållbarhet*. Även om hållbarhetsrelaterade aspekter på samhällsutvecklingen är viktiga, står det klart att klassiska frågor kring statsbyggande, social och ekonomisk utveckling, jämlikhet och jämställdhet är lika centrala i dag som tidigare.

Det finns få saker att invända mot i den med nödvändighet komprimerade beskrivningen av dagsläget eller de olika behov som beskrivs i texten. Däremot saknas en allvarlig prioriteringsdiskussion, liksom en analys av varför PGU:n under det gångna dryga decenniet inte har satt djupare spår i den förda politiken.

Politiken utanför biståndet

PGU-beslutet byggde på den riktiga idén att utveckling inte bara handlar om bistånd utan berör ett stort antal politikområden. Detta konstaterande är dock i sig inte tillräckligt. Det krävs en precisering av vilka politikområden som man anser särskilt relevanta i detta perspektiv och därutöver en genomtänkt strategi för hur integrationen mellan de olika politikområdena ska åstadkommas.

Tre sådana områden är *handelspolitiken, internationella skattefrågor* och de *gränsöverskridande och globala miljöproblemen*. De sistnämnda får de stor uppmärksamhet i det pågående internationella samtalet, medan de båda andra förvisso diskuteras men inte i den utsträckning som vore motiverat ur ett utvecklingsperspektiv.

Handelsfrågorna behandlas i promemorian (s. 26 f) på ett förhållandevis oproblematiskt sätt, som om en utveckling av handelsutbytet i sig med automatik leder till utveckling. Erfarenheter både i det längre perspektivet (Västerlandets utveckling) och det kortare (industrialiseringen av framför allt asiatiska länder efter andra världskriget) talar dock för att det krävs en genomtänkt och aktiv politik för ekonomisk utveckling för att handeln ska fungera på detta sätt. För länder som saknar en sådan politik och dessutom har svag administrativ kapacitet är läget problematiskt.

Till detta kommer att det internationella regelverk som förvaltas av WTO är konstruerat med i huvudsak jämnstarka spelare i åtanke. Det finns visserligen särskilda bestämmelser för utvecklingsländer, men det kan ifrågasättas om de är tillräckliga. Här finns utrymme för ett internationellt utvecklingsarbete.

Också *skattefrågor* behandlas i promemorian, men tämligen kortfattat (s.6 och s. 28). Det råder bred internationell enighet om att utvecklingsländerna är underbeskattade, och bristen på offentliga inkomster är i själva verket ett av de största hindren för framgångsrikt statsbyggande och social utveckling. Till viss del beror problemen på interna förhållanden – svag administration och bristande tillit till staten – men problemet är i högsta grad internationellt. Skattebasers ökade rörlighet, avseende både enskilda och företag, drabbar i särskilt hög utsträckning utvecklingsländerna. Det internationella samarbete som nu bedrivs inom olika forum, bland annat i det s.k. *Base Erosion and Profit Shifting Project* (BEPS), borde prioriteras i ett utvecklingsperspektiv. Problemen har samband med handelsområdet i den meningen att trycket på att sänka tullar leder till minskade statsinkomster som bara i begränsad omfattning har kunnat täckas av ökade skatteintäkter.

Behovet av prioriteringar

I Parisagendan konstaterades bland annat att utvecklingsländernas förvaltningar belastats hårt av både antalet givarländer och biståndets spridning på ett stort antal verksamhetsområden. En viss geografisk koncentration och förbättring av koordinationen har skett, men de senaste åren förefaller spridningen återigen ha ökat. Det finns därför anledning att på allvar ställa frågan biståndet borde koncentreras geografiskt och tematiskt. Vi lämnar den geografiska dimensionen därhän och diskuterar bara den tematiska.

I den internationella utvecklingslitteraturen finns det en faktor som mer än någon annan står ut som fundamental: *utbildning*. Utbildning är avgörande för individens personliga utveckling – självförtroende, kontroll över livssituationen – men också för livschanserna i vid mening – tillträde till arbetsmarknaden, facklig och politisk mobilisering, livslängd, jämställdhet mellan könen. Utbildningsnivån ger effekt på den ekonomiska tillväxttakten och påverkar också en

för utvecklingen central faktor som korruptionsnivån i samhället. Utbildning är också en kollektiv nytta; även om det är enskilda individer som tillägnar sig utbildning, finns det positiva effekter på omgivningen i form av höjd produktivitet i arbetslivet och sänkt konfliktnivå i samhället.

Dessa effekter av utbildning behandlas i promemorian (s.36 f). Problemen i existerande utbildningssystem berörs också (s. 9), men de är sannolikt större än vad som framgår av texten. Fältstudier i ett antal länder visar att personalen ofta inte är på plats i skolorna och att de inte alltid undervisar när de är närvarande. Tester av faktiska kunskaper visar att barnen i hög utsträckning inte klarar ens elementära krav på läs-, skriv- och räknekunnighet. Det föreligger alltså ett betydande gap mellan faktisk verksamhet och kunskapsnivå och vad som redovisas i den internationella statistiken.

Även om utbildningens betydelse alltså erkänns i promemorian, presenteras utbildning som ett tema bland andra och dessutom, måhända symptomatiskt, sist bland de åtta teman som tas upp. Om utbildningens roll för den sociala och ekonomiska utvecklingen ska återspeglas i biståndspolitiken, krävs en kraftig uppgradering av dess plats i styrdokument och budget.

PGU i praktiken

Den bärande idén bakom PGU-beslutet är att en politik för utveckling inte handlar bara om bistånd utan är gränsöverskridande. För att den gränsöverskridande karaktären ska komma till uttryck krävs emellertid särskilda arrangemang inom Regeringskansliet. Handelsfrågor är Näringsdepartementets ansvar, medan skattefrågor faller under Finansdepartementet. Så länge ansvaret för politiken ligger på Utrikesdepartementet och frågan om hantering av utgifter inte är tydligt reglerad, är förutsättningarna för en framgångsrik politik inte gynnsamma. Det krävs en samordningsfunktion i Statsrådsberedningen och en reglering av hur samordnings- och finansieringsfrågorna ska lösas. Det kan noteras att en mer aktiv hållning i frågor som rör internationell beskattning kan ge ökade intäkter också i Sverige och det på det området alltså föreligger gemensamma intressen.

EBA-rapporten, som blir omkring 150 sidor lång, är som sagt planerad att publiceras i september. Jag står givetvis till förfogande för Utrikesdepartementet för muntliga diskussioner om intresse finns.

Uppsala som ovan

Per Molander

