



## SCHOOL OF GLOBAL STUDIES

**Remissvar från Göteborgs universitet på Regeringens skrivelse: *Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet*.**

**Dnr 2016/65. Regeringskansliets Dnr UD2016/09273/IU.**

### Sammanfattning

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

I korthet rekommenderas att policyramverket omarbetas för att säkerställa

- att fattiga människors egen handlingskraft och förmågor stöttas
- att prioriteringar och policykonflikter hanteras öppet och transparent med fattiga människors bästa och rättighetsperspektivet för ögonen
- att migrationens positiva potential erkänns och stärks
- att prioriteringar och avgränsningar av Sveriges roll inom ramen för Agenda 2030 och SDGs klargörs
- att ägarskap och samordning ges en ledande roll inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete såsom Parisagendan föreskriver
- att multilateralt och regionalt utvecklingssamarbete erkänns och tilldelas en central roll i svenskt utvecklingssamarbete
- att Avsnitt 6 om Centrala principer och utgångspunkter i svenskt utvecklingssamarbete revideras grundligt
- att begreppsanvändning och rapportens struktur förbättras.

Göteborgs universitet tackar för möjligheten att lämna synpunkter på policyramverket!

### **Perspektiv i det svenska utvecklingssamarbetet**

I avsnitt 3 betonas att Sveriges utvecklingssamarbete ska bygga på två grundläggande perspektiv – ”Fattiga människors perspektiv” och ”Rättighetsperspektivet” – och tre tematiska perspektiv, vilka alla ska genomsyra de tematiska inriktningarna/målen i svenskt utvecklingssamarbete (se 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). Detta är en problematisk beskrivning.

Självklart hänger saker ihop och påverkar varandra. Det är positivt med en mångdimensionell och holistisk syn på utveckling och utvecklingssamarbete. Problemet är att det så kallade ”analysverktyget” bara betonar att ”allting hänger ihop” och att den svenska utvecklingspolitiken tycks vara inriktad på att göra allting samtidigt.

### **Människors agens och utvecklingens drivkrafter försvinner**

Även om de två grundläggande perspektiven har en god intention 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 och diasporagrupper — utgör den viktigaste utvecklingsresursen och därmed 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. Anmärkningsvärt är att ägarskap och lokalt deltagande mer eller mindre förbises. Policyramverket kännetecknas rentav av en grundläggande nedvärdering av enskilda människors kraft och förmåga, deras utvecklingspotential, och en syn där utvecklingssamarbetet reduceras till att bli blott en pekuniär ”gap filler” som kommer in där andra flöden är otillräckliga, och i ”områden [...] som är finansiellt underförsörjda” (sid. 4).

### **Migrationens möjligheter ska stärkas och tas till vara**

En något mer specifik men ändå viktig punkt gäller synen på migration. 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 — exempelvis remitteringarnas betydelse — blir ramverkets slutsats att svenskt utvecklingssamarbete ska bidra till att barn stannar hemma i sina ursprungsländer. Avslöjande är att av de sex slutsatser som sammanfattas i avsnittet om migration, 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 och underlätta cirkulär migration snarare än på att se till att migrationen ses som ett negativt fenomen som ska stävjas.

### Överdriven betoning på Agenda 2030 och SDGs

Som nämndes ovan fungerar inte det sk ”Analysverktyget” i avsnitt 3 för att förklara hur Sverige ska hantera målkonflikter eller främja synergier. När analysverktygen sedan ska användas i avsnitt 4 och 5 blir texten än mer diffus och vag. Dessa problem 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 mött en hel del kritik för att vara alltför allomfattande och vaga.

Det påstås i texten att alla de 17 politikområdena inom ramen för den nyligen antagna Agenda 2030 samverkar för gemensamma mål. Tvärtom är det så, vilket framgår med all önskvärd tydlighet i den internationella forskningen kring SDGs, att målen ofta står i konflikt med varandra, t ex de ekonomiska målen (Mål 8) och miljömålen (Mål 13, 14 och 15). Policyramverket saknar 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 denna Agenda och den styr inte ländernas utvecklingsstrategi. På en mer operativ nivå finns problem kring ojämna datakvalitet och stora resurskrav på FN för uppföljning av målen.

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*. En stor del av texten utgörs av Avsnitt 4 om Utvecklingssamarbetets tematiska inriktning med sina 74 centrala utgångspunkter inom åtta tematiska områden och Avsnitt 5 om humanitärt bistånd. 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 intetsärande.

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.

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 topp-definierade 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.

### **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. Hur man tänker sig beakta mottagarländernas egna prioriteringar och hur man ska främja lokalt ägarskap bör därför integreras i ramverket som en central uppgift för svenskt utvecklingssamarbete.

Ökat fokus på ägarskap bör rimligen också resultera i att ytterligare vikt läggs på hur Sverige ser på prioriteringar mellan olika målsättningar (som t ex demokrati och MR) och mottagarländernas egna prioriteringar.

I detta sammanhang 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. Här kan svenskt utvecklingssamarbete spela en central roll, men bara om Sverige själv erkänner betydelsen av ägarskap och samordning.

## **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.

## **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.

Vad gäller sk ”regionalt bistånd” (dvs svenskt bistånd till regionala organisationer och regioner) så diskuteras det inte alls i texten. Det årliga svenska bilaterala biståndet är ca 2 miljarder SEK (2015), men en ansevärd del av det multilaterala biståndet går även till regioner och regionala organisationer (t ex genom EU, de regionala utvecklingsbankerna och även FN/WB). 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.

## **Resultatredovisning med fokus på långsiktighet och strukturella förändringar**

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 som helhet präglas av en rad begreppsliga otydligheter och det finns även en rad strukturproblem. Begreppsanvändning behöver förbättras. Det råder ett virrvarr av olika perspektiv och centrala och tematiska utgångspunkter som väver in i mål/delmål och prioriteringar. Vad gäller struktur och arbetsfördelning mellan avsnitt så

- (i) råder alltför stor överlappning mellan Avsnitt 2 och 4.
- (ii) arbetsfördelningen mellan Avsnitt 3 (Perspektiv i det svenska utvecklingssamarbetet) och Avsnitt 6 (Centrala principer och utgångspunkter i svenskt utvecklingssamarbete) behöver tydliggöras. Varför definieras perspektiven före avsnitt 4 och 5 emedan principer och utgångspunkter först beskrivs i avsnitt 6? Det blir även snurrt att redogöra för tematiska ”Centrala utgångspunkter” (i avsnitt 4 och 5) för att därefter i avsnitt 6 prata om mer generella Centrala principer och utgångspunkter..
- (iii) Avsnitt 6 har mer eller mindre samma huvudrubrik som en av underrubrikerna.
- (iv) Kanske hade även textens struktur blivit mer effektiv om hela eller delar av avsnitt 6 flyttades upp före avsnitt 4 och 5.



.....

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)