

YTTRANDE
Dnr UD2016/09273/IU
2016-06-30

Utrikesdepartementet
103 39 STOCKHOLM

Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet

Radiohjälpens har mottagit förfrågan från Regeringskansliet om att avlämna kommentarer på utkastet till policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet. Radiohjälpens önskar härmed inkomma med sitt yttrande.

Sammanfattning

- Det är mycket positivt att regeringen försöker lyfta fram sambanden mellan de olika tematiska prioriteringarna och hur de påverkar varandra. Likaså ser vi det som positivt att regeringen söker förankra det nya ramverket i alla relevanta internationella överenskommelser, inklusive *Sendai Framework for DRR*.
- Radiohjälpens välkomnar de tydliga skrivningarna om jämställdhet och hur detta skall genomsyra all verksamhet, inklusive det humanitära biståndet och migrationsfrågor.
- Radiohjälpens ser också positivt på att det långsiktiga utvecklingssamarbetet ska knytas närmare till det humanitära biståndet men vill samtidigt varna för att detta inte får ske på bekostnad av det humanitära biståndets grundläggande principer. Vi saknar ett policydokument som tydliggör det humanitära biståndets roll.
- Radiohjälpens ser positivt på det fokus på konfliktdrabbade stater och områden som lagts fram och uppskattar de tydliga skrivningarna om fattigdom kopplat till konflikt.
- Radiohjälpens stödjer skrivningarna om ett effektivare multilateralt system men önskar att regeringen tar än större hänsyn till samspelet mellan det multilaterala systemet och civilsamhällets aktörer.

Negativa synpunkter

- Dokumentet är mycket omfattande och täcker in en rad olika aspekter på bistånd och politik. Det lämnar ett ganska stort tolkningsutrymme till de tjänstemän som ska kondensera dokumentets innehåll och producera regleringsbrev eller strategier.
- Samtidigt som det är positivt att regeringen gör en nystart kring PGU och belyser vikten av att Agenda 2030 omfattar alla politikområden (alltså inte bara det internationella utvecklingssamarbetet) leder detta grepp samtidigt till frågan om huruvida alla dessa frågor ska specificeras just i ett biståndsdokument. Kanske vore en mer effektiv dokumenthierarki uppbyggd kring de olika tematiska perspektiven kring Agenda 2030 som skall genomsyra *hela regeringens arbete*. Ett specifikt ramverk för det internationella utvecklingssamarbetet skulle i sådana fall koncentrera sig på att tydliggöra vilka effekter de övergripande dokumenten för t ex miljö, klimat, rättighetsfrågor m m, har på just biståndet.
- Det humanitära arbetets särställning måste ytterligare tydliggöras. Det får inte finnas ens misstankar om att andra hänsyn än rent humanitära är styrande för det humanitära arbetet och humanitära insatser kan aldrig ersätta det långsiktiga utvecklingssamarbetet.

Begränsningar i yttrandet

Radiohjälpens har ingen roll i statsbyggande eller stärkande av lokala institutioner utan baserar sitt arbete helt på det civila samhällets arbete. Därför kommenterar vi heller inte de delar i ramverket

som handlar om stärkande av t ex sociala trygghetssystem eller skatteintäkter. Radiohjälpen arbetar inte heller med handel, investeringar, företagande (utom på mikronivå), infrastruktur eller forskning.

Inledning

Inledningen är en tydlig sammanfattning av det gällande politiska ramverket och placerar Agenda 2030 i centrum för arbetet. Vi uppskattar att den folkliga förankringen av det svenska utvecklingssamarbetet lyfts fram och att regeringen ämnar ytterligare öka denna förankring i samarbete med civilsamhället.

Utvecklingsdagordningen i en föränderlig omvärld

Radiohjälpen vill uttrycka sin uppskattning över att *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* får en så framskjuten position. Det är positivt, att regeringen lyfter att fattigdomsbekämpning, miljö- och klimatarbete samt fredsbyggande hör ihop. De tre tematiska perspektiven (konfliktförebyggande, jämställdhet och miljö- och klimat) förefaller harmoniera väl med de grundläggande perspektiven (fattiga människors perspektiv på utveckling samt rättighetsperspektivet).

Perspektiv i det svenska utvecklingssamarbetet samt Utvecklingssamarbetets tematiska inriktning

Radiohjälpen ser positivt på att barnrättsperspektivet och Barnkonventionen på detta sätt (sidan 12) lyfts fram som centralt för alla områden i utvecklingssamarbetet. Vi uppskattar också att situationen för personer med funktionsnedsättning uppmärksammas (sidan 13).

På sidan 14 finns en tvetydig syftning i näst sista stycket – ”de” (som väl torde syfta på ”barnen”) syftar snarast på ”vuxna” i föregående mening.

Radiohjälpen uppskattar att skrivningarna om jämställdhet på sidan 15 även omfattar kvinnors och flickors roll i humanitära situationer. Även om det humanitära biståndet inte primärt definieras ur ett generellt MR-perspektiv tror vi att det finns MR-aspekter även på det humanitära biståndet. I en situation där fler och fler humanitära kriser permanentas hamnar ofta humanitära aktörer i en situation där de står som genomförare av mer eller mindre utvecklingsinriktade insatser. Utan att nagga de humanitära principerna i kanten tror vi att det är viktigt att humanitära aktörer tar hänsyn till ett rättighetsperspektiv (på samma sätt som jämställdhet samt miljö och klimat) även i dessa situationer. Detta får dock aldrig inkräkta på de humanitära principerna om neutralitet, oberoende och opartiskhet. Vi uppskattar därför de tydliga skrivningarna om detta under kapitel 5 om det humanitära biståndet.

Under miljö- och klimatemat uppskattar vi den tydliga skrivningen om att katastrofriskreducerande insatser ska ses som en integrerad del av det långsiktiga utvecklingssamarbetet och att dessa ska utgöra ett komplement till det humanitära biståndet.

Radiohjälpen välkomnar skrivningarna om migration och utveckling samt att kopplingen mellan det långsiktiga utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet ska stärkas. Liksom regeringen skriver är det viktigt att utvecklingssamarbetet bidrar till att minska risken för ofrivillig migration. Det är bra att även de positiva effekterna av migration framhålls.

Samtidigt finns det en fara i om skrivningarna om det humanitära biståndets roll kring migration kan uppfattas som att även det humanitära biståndet kan användas för att reducera migrationsströmmar. Även om vi stödjer strävan att stärka kopplingarna mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete (se ovan) får det aldrig finnas någon oklarhet kring att det måste vara de humanitära principerna som driver den humanitära agendan, ingenting annat.

Cirkulär migration är en god tanke som dock i Europa visat sig vara av begränsad betydelse. Här finns ett dilemma – å ena sidan bör Sverige vara med och stärka möjligheterna till återvändande, just för att på detta sätt stärka lokala strukturer och säkerställa ett återflöde av kompetens, å andra sidan får inte denna målbild urholka asylrätten eller tas till intäkt för att återsända flyktingar. Regeringen bör ta detta i beaktande. Erfarenheterna från t ex Balkan på 90- och 00-talet visar att det frivilliga återvändandet av människor i yrkesverksam ålder är begränsat och avtar med tiden.

Humanitärt bistånd

För det humanitära biståndet ser vi positivt på att regeringen lyfter fram ökad samverkan med civilsamhället, inklusive drabbade och utsatta befolkningar. Eftersom det uppenbarligen råder förvirring hos delar av det svenska civilsamhället om vad den nya *Grand Bargain* innebär tror vi att detta är en central punkt som bör lyftas i RK:s kommunikation kring det humanitära biståndet.

FN:s normativa och samordnande roll i det humanitära biståndet är oomstridd. Samtidigt använder sig FN-organen till stor del av det civila samhällets organisationer som genomförande part, ofta utan att involvera det lokala civila samhället. Sverige bör kunna ha en roll när det gäller att samtidigt stärka FN:s övergripande roll och civilsamhällets roll både som genomförande part och som central målgrupp. Därför är det bra att de multilaterala organisationernas roll rörande policyarbete och kapacitetsstöd lyfts fram. Vi stödjer skrivningarna att lyfta fram civilsamhällets roll samt tydliga riktlinjer för samarbete mellan dessa två parter.

Det är positivt att krav ställs på ökad samordning och leverans från det multilaterala systemet. Dessa krav bör även innehålla skrivningar om hur detta relaterar till de multilaterala organisationernas kostnadseffektivitet, inte minst i relation till deras lokala partners. Ofta täcker inte de bidrag som lokala partners får från FN-organ för att genomföra vissa projekt de faktiska kostnaderna på plats. Organisationerna accepterar ändå ofta detta samarbete och skjuter till egna medel, dels för att få möjlighet att genomföra verksamheten, dels för att ett samarbete med ett FN-organ placerar den berörda organisationen i en fördelaktig ställning gentemot andra givare.

Vi noterar också skrivningen om höjda livsmedelspriser som en drivande faktor bakom de ökade humanitära behoven. Samtidigt gör ökade livsmedelspriser det möjligt för fler jordbrukare att leva på sin inkomst och kan på det sättet vara en faktor som bidrar till att minska ofrivillig migration. Fungerande marknader utan snedvridande subventioner är här en möjlighet att stärka de lokala samhällenas ekonomiska och logistiska strukturer.

Det humanitära biståndets särart måste bevaras. Vi anser att det är positivt att regeringen trycker på detta i avsnittet om det humanitära biståndet. I övriga avsnitt lyfts det ofta fram hur utvecklingssamarbetet måste knytas närmare till det humanitära arbetet. Vi tolkar det som att regeringens intention är att utvecklingssamarbetet skall få mer av en förebyggande karaktär och stödja det humanitära arbete som görs och *inte* att det humanitära arbetet skall få mer karaktär av utvecklingssamarbete. Vi tror att det vore bra om detta perspektiv klargörs inte bara i det humanitära stycket utan också i övriga kapitel där denna koppling nämns. Som vi nämner i vår inledning får det inte ens uppkomma misstankar om att andra hänsyn än rent humanitära påverkar Sveriges humanitära arbete.

Vi tror därför också att det vore på sin plats att ha ett separat policydokument för enbart det humanitära arbetet. Där skulle man klart och tydligt kunna fastlägga vilka principer som gäller för det humanitära arbetet. Detta skulle på inget sätt behöva riskera att konfligera med föreliggande ramverk utan vore ett tydliggörande av ett av de viktigaste områdena för svenskt internationellt utvecklingssamarbete.

Likaså nämner vi i början den möjliga intressekonflikt som kan uppstå när ett dokument som skall styra det internationella utvecklingssamarbetet samtidigt har intentionen att tydliggöra effekterna av Agenda 2030 generellt. Agenda 2030 är inte enbart en biståndsagenda utan skall, i likhet med PGU, omfatta alla politikområden. Vi tror, att det inte är optimalt ut ett styrperspektiv, att ett biståndsdokument på detta sätt kommer att påverka andra politikområden. Ett tydligare styrsätt vore sannolikt att använda sig av vertikala policydokument för de viktigaste områdena inom Agenda 2030, där sedan ett biståndspolitiskt ramverk skulle tolka dessa policydokument ur ett biståndsperspektiv. Detta skulle också ge en naturlig plats för t ex en humanitär policy.

Stockholm den 30 juni 2016

Radiohjälpen genom Per Byman, generalsekreterare