

Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet.

Remissvar Silc – Svenskt internationellt liberalt centrum

Angående kapitel 1. Inledning

I stycke ett och två är det ibland svårt att hålla isär vilket "vi" som åsyftas. Vi ska bekämpa fattigdom, främja demokrati och jämställdhet osv. står det, och det måste vara Sverige som åsyftas, för Saudiarabien med flera har inte åtagit sig att verka för demokrati. Men sedan står följande mening "Sverige ska leda detta arbete.". Menar policyramverkets författare att Sverige ska leda världen? Eller att regeringen ska leda Sverige i detta? Eller kanske att Sverige ska vara **ledande** i detta arbete? Bra om texten ses över för att bli tydligare.

Angående kapitel 2. Utvecklingsdagordningen i en föränderlig omvärld

Den inledande delen av kapitlet innehåller en värderande och därmed icke-saklig beskrivning av biståndets internationella ramverk. Den internationella utvecklingsdagordningen sätts i två antagna dokument, inte tre. Agenda 2030 och Addis Ababa Agenda for action är var världens ledare har antagit som utvecklingsdagordning. Klimatavtalet från Paris rör ett avgränsat område inom agenda 2030. Det finnas många internationella konventioner som berör olika delar av Agenda 2030, till exempel Beijingdeklarationen 1995 som är lika viktig för jämställdhetsområdet som Parisavtalet är för klimatet. Men det är fel att lyfta upp ett sådant avtal som viktigare än de andra. Agenda 2030-avtalet gör inga sådana explicita referenser till Parisavtalet som havande en särskild status i förhållande till avtalet.

Policyramverkstexten hävdar att de tre utvalda överenskommelserna tillsammans bildar "ett integrerat ramverk för hållbar utveckling med både mål och medel för genomförande". Detta är alltså felaktigt. En enkel korrigering skulle vara att skriva plural, att de tre överenskommelserna bildar "integrerade ramverk för hållbar utveckling, som...".

Fortsatt kapitel 2, efter rubriken Framtida möjligheter i en omvärld i förändring

Stycket om fattiga på landsbygden (överst på sid 5) är motsägelsefullt. Ska småskaligt jordbruk vara normen, eller är det produktivitetssökningar med vidhängande urbanisering som driver utvecklingen mot välstånd? Texten noterar att det är produktivitetssökningar i lantbruket i Asien som ökat välståndet. Men insatserna är inriktade på att åtgärda lokala problem, som kommer att kvarstå så länge jordbruket inte moderniseras.

Nästa stycke på sidan 5 (stycke 2, sid 5) handlar om befolkningstillväxt och ökat tryck på markanvändning. Stycket avslutas med den till synes i efterhand adderade meningen "Klimatförändringarna späder på detta ytterligare och driver allt fler människor på flykt vilket utgör grogrund för konflikter." På andra ställen i policyramverket framställs klimatflykt och klimatkonflikter som hypotetiska och inte realiserade. Bra om texten är tydlig. Om det finns klimatflyktingar redan är det nödvändigt hårda fakta infördes i texten. Till exempel hur många procent av världens flyktingar idag som är klimatflyktingar. Eller hur många av världens väpnade konflikter som är drivna av klimatförändringar.

Stycket om stabil fred (3:e stycket på sid 5) skulle kunna vinna på att tillföra ett resonemang om att konflikt inte är ett problem, men att väpnad/våldsam konflikt är det, samt att demokratiska institutioner är det beprövat bästa sättet för att lösa konflikter. Kopplingen mellan demokrati och fred kan överlag förtydligas.

I stycket om **demokratins ställning** och respekten för mänskliga rättigheter (4:e stycket på sid 5) räknas en rad demokratiska landvinningar upp. En av dem verkar sent inkastad och inte alls lika allmänt känd som de andra, nämligen sentensen att "Förståelsen för kulturens roll för samhällsutvecklingen och det internationella samarbetet har ökat." Det är svårt att skönja var regeringen avser här. Vems förståelse? Av vilken typ av kultur? Är det till exempel evenemang som den populära Eurovisionsschlagerfestivalen som avses när policyramverket talar om kultur som främjar internationellt samarbete? Stora statliga kulturinvesteringar har väl funnits på agendan länge. Inte minst i de gamla socialiststaterna, som investerade massivt i balett och annat skådespel. Det är svårt att förstå var policyramverket avser med att införa den "ökade förståelsen" för vikten av kultur just här.

Stycke 4 på sidan 6 avhandlar den mycket viktiga frågan om **offentlig resursmobilisering**. Detta är en central del av Addis Ababa Agenda for Action och förtjänar att behandlas med större tydlighet, inte som en utmaning bland andra utmaningar. AAAA slår tydligt fast att det i huvudsak är länderna själva som ska finansiera sin utveckling, genom ~~av~~indrivning av skatt. Progressiv skatt. Detta förtjänar ett eget kapitel, som resonerar kring hur detta ska kunna uppnås. Stycket tar också upp den viktiga frågan om skatteflykt och skattebrott. Dessa är viktiga problem, men är en viktig bisak i förhållande till den viktiga huvudsaken. Eftersom policyramverket så tydligt lyfter AAAA som en kärnkonvention inom utvecklingssamarbetet så måste förhållandet mellan policyramverket och AAAA bli mycket tydligare.

Sammanfattande observation om kapitel Framtida möjligheter i en omvärld i förändring: För många av de nödvändiga åtgärder som beskrivs så behöver nationella politiska beslut fattas. Det krävs politiska beslut för att få arbetsmarknaden att fungera. Det behövs miljölagstiftning. Det behövs skattereformer. Det behövs investeringar i rent vatten. Uppbyggnad av sociala trygghetssystem behövs. Allt detta kräver politisk beslutsfattande. Och Sverige menar dessutom att det behövs ett demokratiskt beslutsfattande. Vår analys är att de sociala trygghetssystemen är en konsekvens av att de mindre bemedlade och de socialt utsatta har haft möjlighet att delta i den demokratiska beslutsprocessen, genom att rösta fram progressiva politiker som driver genom sociala reformer. Mot bakgrund av regeringens starka betoning av betydelsen av sociala trygghetssystem, som till sin natur kräver reformpolitik, finns det särskilda skäl att framhålla nödvändigheten av partier och kapacitet till politiskt beslutsfattande för att de trygghetssystem som eftersträvas överhuvudtaget ska kunna diskuteras, utformas och införas. Generellt behöver behovet av reformer och demokratiskt beslutsfattande lyftas fram mer i policyramverket, snarare än behov av resurser. För då kan intrycket ges att det svenska biståndet ska kompensera för bristen av resurser. Och det kan det ju aldrig göra, även om det är generöst så är det mycket litet i förhållande till den utvecklingsfinansiering som världen behöver.

Angående kapitel 3. Perspektiv i det svenska utvecklingssamarbetet

Vi välkomnar inte att tre nya perspektiv tillförs.

- Utvecklingssamarbetet tar sin *utgångspunkt i och präglas av* de två tidigare perspektiven: *fattiga människors perspektiv* och *rättighetsperspektivet*.
- Regeringen "vill lyfta" tre ytterligare tematiska perspektiv. Vad betyder vill lyfta? Är alltså de tre nya perspektiven lika viktiga som de två första? Ska allt svenskt bistånd, vartenda projekt, präglas av fem olika perspektiv?
- De fem perspektiven som regeringen föreslår ska sedan appliceras på åtta olika tematiska inriktningar. Så ska till exempel ett *jämställdhetsperspektiv* appliceras på den tematiska inriktningen global jämställdhet. Vi ska få ett *miljö- och klimatperspektiv* på den tematiska inriktningen *Miljö och klimatomått hållbar utveckling*. Kort sagt, det blir ett sammelsurium med 40 möjliga kombinationer av perspektiv och temata för att uppnå utvecklingsmålen.
- Eftersom klimat, fred och jämställdhet också är temata, så bör de avskaffas som perspektiv. Rättighetsperspektivet kan dessutom förtydligas med mer förklaringar om jämställdhet som rättighet, om regeringen vill försäkra sig om att alla är införstådda med att kvinnors rättigheter är mänskliga rättigheter.
- I det konfliktförebyggande perspektivet pratas om "legitima och inkluderande samhällen baserade på rättsstatens principer. Här kan regeringen med fördel tala om demokratisk samhällsstyrning, som ju innehåller just dessa storheter. Konfliktförebyggandeperspektivet är i mycket ett demokrati-perspektiv.
- Generellt ska sägas att regeringen devalverar värdet av frihet från förtryck och fattigdom genom att spta ut de grundläggande perspektiven – fattiga människors perspektiv och rättighetsperspektivet. Individ- och demokratiperspektivet blir därmed inte lika tydligt som i den biståndspolitiska plattformen, och själva grunden för utvecklingsansträngningarna, den enskilde fattige-individen som lever i fattigdom/förtryck, kommer bort i ett omfattande teoretiserande som ofta inte ingår i den-just den fattige individens perspektiv.

Angående kapitel 4. Utvecklingssamarbetets tematiska inriktning

Överlag så är den biståndspolitiska plattformen MYCKET tydligare med vilka mål och delmål som ska uppnås. Förvisso så refereras det konsekvent till Agenda 2030 i policyramverket. För att policyramverket ska få **styrande verkan** på biståndet så behövs det tydliga **avgränsningar**. Hela Agenda 2030 ska genomföras, men svenskt bistånd ska ju inte fördelas proportionerligt på alla olika mål. I så fall skulle det ju inte behövas något svenskt policyramverk. Det vore dock en god poäng att lyfta in de mer tydligt preciserade målen i Agenda 2030-dokumentet i detta policyramverk, som ju ska vara **ett övergripande** styrkort för svenskt bistånd. Det är bättre att agenda 2030 tolkas till den svenska biståndskontexten nu, och inte löpande efterhand vid till exempel strategibeslut, eller ännu värre i enskilda projektbedömningar hos biståndsmyndigheter.

Regeringen bör ta intryck av biståndsplattformens konsekventa och precisa formulerande ~~t~~ av mål och delmål. Policyramverket bör eftersträva **samma motsvarande** stringens i formulerandet av biståndets mål.

Policyramverket bör vidare fastslå vilka områden av Agenda 2030 som svenskt bistånd INTE ska ägna sig åt.

Mål i plattformen (2014)	Tematiska inriktningar i policyramverket
Stärkt demokrati och jämställdhet, ökad respekt för mänskliga rättigheter och frihet från förtryck	Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer
	Global jämställdhet
Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer	Miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av resurser
Värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld	Fredliga och inkluderande samhällen
Förbättrade möjligheter för fattiga människor att bidra till och dra nytta av ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning	Inkluderande ekonomisk utveckling: Produktiv sysselsättning och hållbart företagande samt internationell handel och hållbara investeringar
	Migration och utveckling
	Jämlik hälsa
(Forskning av hög kvalitet och relevans för fattigdomsbekämpning är ett underliggande mål i delmålet om förbättrade möjligheter för fattiga människor att bidra till och dra nytta av ekonomisk tillväxt)	Utbildning och forskning
Räddade liv, lindrad nöd och upprätthållen mänsklig säkerhet.	Humanitärt bistånd (är ej en tematisk inriktning utan ett fristående kapitel i policyramverket)

Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer

Att regeringen tydligt lyfter fram mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer är välkommet. Val är viktigt, liksom centrala delar av FN:s konventioner för mänskliga rättigheter. Dock är det **angeläget att dokumentet tydligare resonerar om betydelsen av politiska partier för de reformer och utvecklingsåtgärder som hela politiken ytterst syftar till:**

- Utan sammanhängande partier att rösta på är valen mindre meningsfulla. Partier bör ha ett tydligt program som är demokratiskt förankrat i en medlemsbas, för att undvika att partiet eller dess valda företrädare inte genomför vad som utfästs i valkampanjer.
- Flertalet av de svenska riksdagspartierna är från början folkrörelser som sedermera utvecklat en politisk gren som ställer upp i val. Inte minst miljöpartiet är ju en rörelse som utvecklats till parti. Att en sådan utveckling för civilsamhällesorganisationer ska vara möjligt och ibland önskvärd bför återspeglas i policyramverket. "Särskilt fokus ligger på att ge alla individer ökad frihet och större möjligheter att organisera sig i politiska *partier och andra civilsamhällesorganisationer*" står det i regeringsbeslut UF2015/6529/UD/FMR och regeringens synsätt på partier och civilsamhällesorganisationer bör återspeglas även i policyramverket.
- Policyramverket nämner föreningsfrihet. Det bör tydliggöras att partier ska omfattas av denna frihet. Oppositionspartier är bland de första som utsätts för "shrinking space" när en regering slagit in på auktoritär väg.
- Kvinnors politiska deltagande är en egen tematisk inriktning i policyramverket, och en viktig del av Agenda 2030s mål 5 "uppnå jämställdhet och alla kvinnors och flickors egenmakt". Att kvinnor ska kunna delta politiskt förutsätter att de politiska partierna ökar sin förmåga att ta in kvinnor som aktiva medlemmar och som partiföreträdare.
- Agenda 2030 handlar om reformpolitik. För att uppnå samtliga mål i Agenda 2030 behövs politiska beslut i utvecklingsländerna, och lagstiftande församlingar måste agera.
- Det kan vara värt att nämna parlament som en viktig institution, också relaterat till rättsstatens principer, men inte utan att notera att det är valda politiker, från politiska partier, som ska verka i parlamenten. Detta bör noteras i avsnittet om demokrati i policyramverket, men även i andra kapitel.

I regeringsbeslut UF2015/6529/UD/FMR *Strategi för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer 2016-2020* slår biståndsminister Isabella Lövin regeringen fast att politiska partier är en vital del i demokratin. Denna grundläggande motivering av stöd till partiutveckling inom den sektor som länge varit den största i svenskt bistånd, demokrati/mr/jämställdhet, bör återspeglas i policyramverket för att regeringens styrsignaler ska vara sammanhängande stringenta:

"För att en demokrati ska fungera och garantera möjligheter till ansvarstagande, ansvarsutkrävande och representativitet krävs ett välfungerande flerpartisystem, i vilket demokratiskt inriktade politiska partier i konkurrens med varandra erbjuder medborgarna vägar för politiskt deltagande och möjligheter att påverka sina liv och sitt lands framtid. I en demokrati är de politiska partierna tillsammans med civilsamhällets aktörer centrala som opinionsbildare och röstbärare för olika grupper, men partierna har en särskild roll i att aggregera och göra prioriteringar mellan olika intressen i ett samhälle där resurserna är begränsade."

Vad gäller **fria, rättvisa, pluralistiska och transparenta valprocesser** så är det positivt att policyramverket tydligt betonar dessas värde. Annars har det blivit populärt att säga att ~~att~~ demokrati är mer än val, vilket det naturligtvis är, men utan de fria valen är gå det definitivt inte någon att tala om demokrati.

Policyramverket nämner vissa centrala rättigheter, som föreningsfrihet, yttrandefrihet och övertygelsefrihet. Fria val är också en av dessa grundläggande politiska rättigheter, i den allmänna MR-förklaringens **artikel 21**. (1. Var och en har rätt att delta i sitt lands styre, direkt eller genom fritt valda ombud. 2. Var och en har rätt till lika tillträde till offentlig tjänst i sitt land. 3. Folkets vilja skall utgöra

grundvalen för statsmakternas myndighet. Folkviljan skall uttryckas i periodiska och verkliga val, som skall genomföras med tillämpning av allmän och lika rösträtt och hemlig röstning eller ett likvärdigt fritt röstförfarande.)

- Fria val bör nämnas som en mänsklig rättighet i texten, jämte organisations- mötes och yttrandefrihet som ju redan lyfts fram som centrala i demokrati. Valen kanske känns så självklara så att de inte behöver nämnas, Men för att det ska bli styrverken på policyramverket så bör även val nämnas explicit.
- Rösträttförsvarare bör nämnas som ett exempel på de människorättsförsvarare som ska stödjas.

En inriktning som på senare år (sedan "Frihet från förtryck" 2008) förtydligats i det svenska demokratibiståndet – det aktörsorienterade, ibland t o m individcentrerade – som komplement till institutionellt demokratistöd, är inte tillräckligt tydligt representerad i policyramverket. Det är en inriktning där Sverige adderat ett tydligt mervärde internationellt. Under 2016 utvecklar regeringen en uppdaterad policy för demokrati och mänskliga rättigheter, en uppföljning den av förra regeringen beslutade policyn "förändring för frihet". Om regeringen redan nu avser att den nya DEMO-MR-policyn ska bära med sig något av aktörsperspektivet så bör detta också representeras i policyramverket.

Global jämställdhet

Policyramverket slår fast att "Sveriges utvecklingssamarbete ska stärka kvinnors och flickors politiska deltagande och inflytande inom alla samhällsområden och på alla nivåer". Agenda 2030 beskriver samma mål enligt följande: *Mål 5.5 Tillförsäkra kvinnor fullt och faktiskt deltagande och lika möjligheter till ledarskap på alla beslutsnivåer i det politiska, ekonomiska och offentliga livet.* Detta är ett oerhört ambitiöst anslag. Om svenskt utvecklingssamarbete bokstavligt ska stärka kvinnors och flickors politiska deltagande och inflytande på alla samhällsområden och nivåer kan det inte göra mycket annat. Här borde man välkomna en mer strategisk ansats från regeringens. Som ett av världens mest jämställda länder bör Sverige ha förmåga att resonera mer strategiskt kring hur och var svenskt utvecklingssamarbete kan göra allra störst nytta för jämställdhet. Annars är det bara ytterligare ett "perspektiv", som inte förpliktar till något mer än prat.

För just det politiska deltagandet behövs ett engagemang med politiska partier. Regeringens strategi för det partianknutna biståndet (UF2015/6529/UD/FMR) har två mål som är relevanta här: 1. "Ökad egenmakt och inflytande hos samhällsgrupper som är underrepresenterade i politiska processer och beslutsfattande, med särskilt fokus på kvinnors och ungdomars politiska deltagande" och 2 "Stärkt förmåga hos politiska partier/ organisationer att driva frågor kring fria och rättvisa val, mänskliga rättigheter, jämställdhet och icke-diskriminering"

Det är de politiska partierna som för fram kandidater på lokal, regional och nationell nivå. Ett engagemang med de politiska partierna är nödvändigt för att uppnå jämställt politiskt inflytande. Regeringen har redan tagit ställning för att detta är viktigt, och det bör återspeglas i policyramverket.

Viktigt är också Agenda 2030-målet 5.c. "Anta och stärka välgrundad politik och genomförbar lagstiftning för att främja jämställdhet och öka alla kvinnors och flickors egenmakt på alla nivåer."

Igen, här måste biståndet engagera sig i reformpolitik. Det är de lagstiftande församlingarna som ska besluta om reformer, och det är partierna i de lagstiftande församlingarna som tar ställning till olika förslag. Om partierna är internt demokratiska och bättre bevandrade i jämställdhetspolitik kommer också de politiska besluten bli bättre. Detta bör återspeglas i policyramverket.

Miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och hållbart utnyttjande av naturresurser

Regeringen menar i policyramverket att det finns tydliga miljö- och klimatkopplingar till i princip alla globala mål. Man nämner särskilt målen 6,7,11,12 13, 14, 15. Dessa utgör drygt hälften av målen. Jämställdhetsinriktningen, och framförallt demokratiinriktningen är också kopplat till alla andra inriktningar. Att regeringen tycker klimatet är viktigt är tydligt. Men regeringen kan argumentera bättre för miljö- och klimatsatsernas vikt utan svepande generaliseringar som även kan gälla andra ämnen.

Angående kapitel 6, avsnitt om utvecklingseffektivitet och ägarskap

Någon form av differentieringsresonemang saknas i detta kapitel om utvecklingseffektivitet och ägarskap. Att tala om ägarskap och principer för utvecklingssamarbete i fattigdomsbekämpande syfte är en sak. Att tala om ägarskap och principer för engagemang i frihets- och demokratifrämjande syften en annan. Policyramverket behöver tydligare resonemang om denna motsättning.

Det är ur demokratiperspektiv centralt att problematisera motsättningen mellan att å ena sidan fastslå svenska prioriteringar och inriktningar samtidigt som man å andra sidan understryker "det lokala ägarskapet" – jmf s. 44: *"En stor utmaning för att de fattiga länderna ska kunna vara i förarsätet för sin egen utveckling är att biståndsgivarna, inklusive Sverige, har egna prioriteringar och är sinsemellan okoordinerade."* – Sverige utmärker sig i princip överallt med en mkt tydlig egen agenda, till exempel den explicit feministiska utrikespolitiken. Regeringen står för denna sin agenda fullt ut – och då är den inte förenlig med textens syn på lokalt ägarskap. Alternativet, att överge de svenske prioriteringarna till förmån för en lokalt driven agenda, vore ej förenligt med t ex ett aktivistiskt demokrati- eller jämställdhetsbistånd. Att koordinera mer än man gör idag innebär att biståndet flyttar längre in i konferensrummen och längre bort från verkligheten, men inte nödvändigtvis att det lokala ägarskapet ökar. Vidare är det ofta så att samarbetsländerna har stora egna interna koordineringssvårigheter, vilket bör synliggöras mer i policyramverket. Koordinering är inte en renodlad givarfråga.

På policyramverkets sida 44 skriver regeringen *"Ägarskap ses i ett brett, inkluderande perspektiv som förutom statliga aktörer omfattar relevanta delar av civilsamhället. Utvecklingssamarbetet kan bidra till att stärka nationellt ansvar och ägarskap, bl.a. genom att stärka byggandet av nödvändiga institutioner, utveckla demokratiska processer och stärka finansiell hantering och åtgärder mot korruption."* Här, och i texten om demokrati och mänskliga rättigheter, bör policyramverket förtydliga behovet av fria val och partier som växlar mellan regeringsställning och opposition, som en fundamental del av ansvarsutkrävandet och korruptionsbekämpningen.

Martin Ängeby

Generalsekreterare

Stiftelsen Svenskt internationellt liberalt center - Silc

Stockholm 2016-06-29