



Nairobi

Dnr UD2016/09273/IU

Remissvar: Regeringens skrivelse Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet

ÖVERGRIPANDE KOMMENTARER:

Struktur och format:

- Texten skulle tjäna på att göras mer läsvänlig, exempelvis genom fler underrubriker och/eller användning av fetstiltad text.
- Under rubrikerna "Regeringens bedömning motiveras av följande förhållanden" skulle texten tjäna på en tydligare uppdelning. Som det ser ut nu blandas situationsanalys/beskrivningar av verkligheten med operativa instruktioner för vad Sveriges utvecklingssamarbete ska bidra till. Det är också svårt att förstå hur den inledande kontextanalysen förhåller sig till situationsanalyserna i de tematiska kapitlen.

Substans:

- Policyramverket saknar på många ställen en tydlig röd tråd vilket gör det svårt för läsaren att följa resonemangen.
- Det är oklart hur de två grundläggande perspektiven, de tre tematiska perspektiven och de åtta tematiska områdena förhåller sig till varandra och hur dessa ska prioriteras och operationaliseras i olika kontexter. Lägg därtill de tre dimensionerna i Agenda 2030. Policyramverket bör tydliggöra hur alla dessa perspektiv och inriktningar förhåller sig till varandra.
- Det finns en viss motsättning mellan att å ena sidan tydligt slå fast att utvecklingssamarbetet och dess inriktning ska utgå från

2016-06-

ländernas egna prioriteringar samtidigt som ramverket består av uppräknningar av vad Sverige ska och bör göra. Det finns ett behov av att problematisera det faktum att flera av Sveriges målsättningar är allt annat än populära hos regeringarna i samarbetsländerna, inte minst i Afrika söder om Sahara, och att ländernas egna prioriteringar vad gäller utveckling kan komma på kollision med Sveriges.

- Att Sverige genomför utvecklingssamarbete i vitt skilda kontexter reflekteras inte i texten. I den nuvarande texten görs ingen skillnad på prioriteringar och arbetsmetoder för genomförande i konfliktdrabbade och sviktande stater, såsom Somalia, Afghanistan, Irak och Syrien, samt länder med mer traditionella utvecklingsutmaningar såsom Tanzania och Zambia. Att till exempel tala om att bygga välfärdsstat och vikten av skatteintäkter i ett land som Somalia är problematiskt. Utvecklingssamarbetet och prioriteringarna måste anpassas till kontexten för att inte göra mer skada än nytta.
- I linje med detta, och då mer än 50 % av världens befolkning kommer att leva i konfliktdrabbade och sviktande stater år 2030 och biståndet i allt större utsträckning koncentreras till dessa kontexter, måste vikten av konfliktkänslighet och konfliktanalys tydligare lyftas i ramverket.
- Ramverket bör också reflektera de särskilda behov som finns i dessa kontexter av i) ökad riskaptit och risktagande (exempelvis i val av partner), ii) större flexibilitet i biståndet, samt iii) ökade resurser för att kunna planera, genomföra och utvärdera insatser i kontexter där säkerhetsläget är extremt allvarligt och där Sverige har stort humanitärt stöd och utvecklingssamarbete. Det sistnämnda gäller inte minst kostnader för säkerhet för att säkerställa att personalen kan utföra sitt arbete.

Språk och begreppsapparat:

- Begreppsapparaten bör ses över för att säkerställa konsekvent terminologi. Det gäller till exempel följande begrepp:
 - Konfliktdrabbade och sviktande stater: Ibland refereras de till som sköra konfliktländer (s. 2), sårbara och konfliktdrabbade stater (s. 5), post-konfliktländer och sviktande stater (s. 6), sviktande stater (s. 7), etc.

2016-06-

- Väpnade konflikter refereras ibland till som våldsamma konflikter.
- Könrelaterat våld används omväxlande med könsbaserat våld och våld mot kvinnor och flickor. Terminologin bör överensstämma med andra policydokument, såsom handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken. Även problematiskt att inga specifika former av könrelaterat våld nämns, såsom våld i hemmet vilket är den vanligaste formen.
- Begrepp såsom välfärdsstat, repressiva stater och social trygghet bör definieras första gången de används.
- Ramverket skulle tjäna på en genomläsning för att åtgärda språkliga misstag – såsom syftningsfel och cirkulära resonemang (för exempel, se specifika kommentarer nedan).

SPECIFIKA KOMMENTARER:

Kapitel 1: Inledning

- Skrivningen om att "Sverige ska bekämpa [...] frihet från väpnade konflikter" (s. 1, st. 2) exkluderar andra typer av väpnat och icke-väpnat våld, såsom sexuellt och könrelaterat våld, kriminaliserat våld, etc. Förslag på alternativ skrivning: "frihet från våld och konflikt".
- Skrivningen "Dessa är gemensamma utmaningar och möjligheter för världens alla människor och länder. Sverige ska leda detta arbete." (s. 1, st. 1) är mycket ambitiös och står i viss kontrast till skrivningar om vikten av lokalt och nationellt ägarskap. Det framgår inte i ramverket hur Sverige ska gå till väga för att leda detta arbete i praktiken. En mer modest skrivning såsom "Målsättningen bör vara att Sverige ska ligga i framkant i detta arbete" vore mer ändamålsenlig.
- Det finns bred samsyn bland riksdagspartierna om målet om 1 % av BNI, med undantag av SD. Därför föreslås skrivningen "Regeringens målsättning är betydlig högre..." (s. 1, st 4) omformuleras så att den reflekterar detta.
- Påståendet "I alla de utmaningar som världen står inför [...] kan Sverige göra verklig skillnad" (s. 2, st. 2) är möjligen väl ambitiöst och svårt att leva upp till.

Kapitel 2. Utvecklingsdagordningen i en föränderlig omvärld

2016-06-

- Skrivningen ”Genomförandet av Agenda 2030 och det svenska arbetet med PGU är centralt för att nå önskade resultat och åstadkomma en bra resultatuppföljning” (s. 3, st. 3) bör omformuleras, då det kan tyckas rimligt att genomförande är centralt för att uppnå resultat och uppföljning.
- Viktigt att problematisera skrivningar om att svenskt utvecklingssamarbete ska skapa förutsättningar för ökade finansiella flöden (bl.a. s. 3, sista stycket). Vilka typer av finansiella flöden avses? Hur förhåller sig Sverige till illegala finansiella flöden, såsom finansiering av terrorism och organiserad brottslighet? Ett resonemang om hur Sverige ska verka för att förhindra sådana flöden och samtidigt verka för positiva finansiella flöden saknas.
- Stycket om ökande humanitära behov (s. 4, st. 5) är mycket kortfattat och bör utvecklas. Vikten av stärkt länk mellan humanitärt stöd och utvecklingssamarbete bör lyftas fram.
- Problematiskt att skriva att andelen människor som lever i fattigdom minskat utan att nämna att antalet fattiga människor i exempelvis Afrika söder om Sahara ökar. Påståendet om att ”tyngdpunkten i den globala ekonomin har förskjutits från industriländer i väst mot de snabbt växande medelinkomstländerna i Afrika...” (s. 4, st. 3) är felaktigt.
- Problematiken kring terrorism och kriminaliserat våld bör utvecklas. Dessa frågor spänner över nationsgränser och regioner och påverkar och påverkas av konflikter.
- Påståendet om att ”klimatförändringarna [...] driver allt fler människor på flykt vilket utgör grogrund för konflikter” (s. 5, st. 2) bör kvalificeras, då kausaliteten mellan bl.a. klimatförändringar och konflikt alltjämt är oklara.
- I stycket om miljöförstöring och klimatförändring (s. 6, st. 1) bör hänvisning göras till konflikters påverkan på miljön, både i form av konflikten i sig och av ökad stress på naturresurser, jordbruk och tillgångar genom stora folkomflyttningar.
- Stycket om svaga institutioner (s. 6, st 3) bör inkludera en hänvisning till korruption, vilket är en bidragande faktor till institutioners svaghet och avsaknad av legitimitet.
- Stycket om behovet av att utveckla en välfärdsstat, inte minst i postkonfliktländer och sviktande stater, är problematiskt och inte helt realistiskt (s 6, st. 4). Det handlar om ofta splittrade

2016-06-

stater, som inte sällan styrs av ett ledarskap som helt eller delvis saknar legitimitet, med mycket svaga eller obefintliga institutioner och endemisk korruption. Somalia, Afghanistan och Irak rankas till exempel bland de tio mest korrupta länderna i världen. Nödvändigt att problematisera och omformulera detta stycke, och att definiera begreppet välfärdsstat.

- Skrivningar om kvinnors deltagande och representation saknas helt i stycket om jämställdhet (s. 7, st. 3).
- Stycket om arbetslöshet och undersysselsättning bör kompletteras med ett resonemang om radikalisering och våldsbejakande extremism och terrorism (s. 7, st. 5).

Kapitel 3. Perspektiv i det svenska utvecklingssamarbetet

- Olyckligt med skiftande terminologi mellan instruktionen till Sida (integrerat konfliktperspektiv) och policyramverket (integrerat konfliktförebyggande perspektiv). Risk att detta skifte bidrar till förlorat fokus på konfliktkänslighet, vilket är djupt olyckligt givet att mer än 50 % av världens befolkning kommer att leva i konfliktdrabbade och sviktande stater år 2030 och behovet av att anpassa biståndet efter denna verklighet.
- Påståendet "Konflikters förödande effekter på utvecklingen leder också till ökad fattigdom i konfliktdrabbade områden..." (s. 9, st. 5) är i princip cirkulärt och bör omformuleras.
- Skrivningen "Perspektiven blir ett analysverktyg för att identifiera och hantera eventuella målkonflikter och främja synergier inom biståndets delar" (s. 10, st 2) är otydlig. Vad menas?
- Figuren på sidan 10 bringar ingen klarhet. Hur förhåller sig de olika perspektiven till varandra och till de tematiska inriktningarna?

Kapitel 4: Utvecklingssamarbetets tematiska inriktning

- Meningen "De tematiska områdena (sic) som preciseras nedan är sammanlänkade på många sätt, vilket kräver ett holistiskt arbetssätt inom utvecklingssamarbetet" (s. 11, st. 3) bringar ingen klarhet. Vad menas?
- Hänvisningen till Sveriges unika ställning vad gäller rättsektorreform, mänskliga rättigheter och hållbart brukande av

2016-06-

naturresurser (s. 11, st. 4) bör vidareutvecklas, förklaras och kompletteras med jämställdhet. Dessa områden skulle kunna lyftas som strategiska prioriteringar och ligga till grund för ett fokuserat resonemang genom hela texten.

- Sista meningen på s. 11 om att svenskt utvecklingssamarbete ”ska främja alla människors rättsäkerhet och likhet inför lagen, särskilt för kvinnor och flickor” är olycklig och motsägelsefull och bör därför omformuleras. Förslag på alternativ formulering: ”säkerställa att kvinnor och flickor åtnjuter samma grad av rättsäkerhet som män och pojkar”.

Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer

- Den inledande texten (s. 12, st. 2) slår fast att den svenska ambitionsnivån vad gäller mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer är väsentligt högre än vad som överenskommits inom Agenda 2030. Detta bör lyftas fram som en huvudprincip och genomsyra hela texten så att ambitionsnivån kan operationaliseras.
- Stycket om korruption (s.13, st. 3) bör utvecklas och breddas bortom diskussionen om upphandlingssystem och uppbyggandet av transparanta institutioner. Korruption genomsyrar ofta hela samhällen och kan leda till odemokratiska processer, övergrepp och maktmissbruk. Problematiken kring korruption bör lyftas genomgående i hela dokumentet, inte minst i samband med resonemang om skatteintäkter, att bygga välfärdsstater och sociala trygghetssystem, etc.
- Stycket om barn och unga (s. 14, st. 5) är mycket långtgående: ”Barnets perspektiv och barnets rättigheter ska respekteras och synliggöras före och under varje insats i utvecklingssamarbetet, unga ska inkluderas i genomförande och uppföljning”. Hur ska detta omsättas i praktiken? Gäller då inte samma sak för kvinnor, fattiga, HBTQI-personer, etc.? Värt att fundera över genomförbarheten och vad detta innebär i praktiken.
- Stycket om internet och de nya medierna (s.14, st. 6) bör kontextualiseras och problematiseras. Diskussioner kring internet är inte bara en fråga för demokrati och MR utan även privatsektorutveckling och säkerhetsagendan. Frågor om

2016-06-

säkerhet, telecom-marknader och dess reglering bör lyftas, liksom sociala medier och deras potentiella roll i både positiv och negativ bemärkelse. Terrornätverk är till exempel flitiga användare av sociala medier för att nå ut med budskap och i sin rekrytering.

Global jämställdhet

- Kapitlet skulle tjäna på en starkare koppling till den tematiska inriktningen i befintliga policydokument, såsom handlingsplanen för den feministiska utrikespolitiken (och de tre R:en) samt den nationella handlingsplanen för genomförande av FN:s resolutioner om kvinnor, fred och säkerhet, för att säkerställa koherens och undvika parallella spår.
- Ett större fokus på kvinnor, fred och säkerhet vore önskvärt, och att tydligare belysa de särskilda utmaningar som kvinnor och flickor möter i konflikt- och postkonfliktländer.
- Skrivningen "Insatser för att motverka alla former av våld mot flickor och kvinnor ska ges uppmärksamhet i utvecklingssamarbetet" är otydlig och skulle kunna göras mer operativ.
- Om hänvisning ska göras till kvinnokonferensen i Peking 1995 (s.16, st.3) bör hänvisning även göras till andra centrala internationella överenskommelser, såsom FN:s resolutioner om kvinnor, fred och säkerhet, CEDAW, etc.
- Skrivningen "Kvinnor och flickor på flykt möter särskilda utmaningar och behöver anpassade åtgärder, exempelvis med anledning av funktionsnedsättning..." (s. 16, st. 4) är olycklig och bör omformuleras så att den inte kan misstolkas som att Sverige betraktar det som en funktionsnedsättning att tillhöra det kvinnliga könet.

Miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser

- I boxen Centrala utgångspunkter, strecksats 2, är det anmärkningsvärt att inte Sverige dessutom ska vara ett föregångsland för att inkludera miljöaspekter inom utvecklingssamarbetet. Detta bör revideras. Det är även av vikt att förtydliga vad man menar med att inkludera miljö och klimat

2016-06-

i utvecklingssamarbetet med ett exempel för att tydligare koppla miljö- och klimatintegrering till arbetet på sektornivå.

- Vad gäller strecksatserna 5, 6 och 7 (s. 18) är skrivningarna mycket generella: verka för att bevara, verka för hållbart nyttjande, bidra till hållbar förvaltning av naturresurser, etc. Hur ska Sverige genomföra detta? Exempelvis handlar det om att använda instrument, styrmedel och incitamentsstrukturer som styr mot ett miljömässigt hållbart beteende.
- Grön ekonomi bör dessutom inkluderas som en central utgångspunkt i syfte att stärka synergier mellan miljö, klimat och produktiva sektorer samt förnybar energi, då detta angreppssätt har potential att leverera ekonomiska, miljömässiga och sociala vinster. Den svenska kunskapsbasen och svensk miljöteknik bör kunna utnyttjas bättre i det sammanhanget.
- Under regeringens bedömning s.18-20 saknas en analys av möjligheterna och vinsterna av miljö och klimatsatser i Sveriges samarbetsländer, samt att dessa även har långsiktigt ekonomiska och sociala fördelar.
- På s. 20, st. 2 vore det lämpligare att referera till att tillgång till grund- och ytvatten minskar. Det bör dessutom tilläggas att klimatförändringarna och befolkningstillväxten förvärrar situationen ytterligare.

Fredliga och inkluderande samhällen

- Kapitlet lägger alltför stor vikt vid konfliktförebyggande. Viktigt att behålla fokus på hela konfliktskykeln, dvs. konfliktförebyggande, konflikthantering under pågående konflikt, konfliktlösning och fredsbyggande. Viktigt att inte förlora fokus på de särskilda utmaningarna under pågående väpnad konflikt, i ljuset av att många konflikter tenderar att bli utdragna, samt på fredsbyggande och konsolidering av fredsavtal efter konflikt.
- Ett starkare konfliktperspektiv och länken mellan säkerhet och utveckling bör lyftas upp och betonas genomgående genom hela dokumentet, och inte endast i kapitlet om fredliga och inkluderande samhällen.
- Kvinnor, fred och säkerhet bör lyftas upp och texten bör tydligare kopplas till de strategiska målen i Sveriges nationella handlingsplan för genomförande av FN:s resolutioner om

2016-06-

kvinnor, fred och säkerhet. I detta avseende viktigt att poängtera att Sverige ska verka för att främja kvinnors deltagande i alla faser av konfliktcykeln (konfliktförebyggande, hantering, lösning och fredsbyggande) och på alla nivåer, inte minst på lokal nivå. Just nu har texten allt för enögt fokus på kvinnor som medlare och förhandlare, vilket är viktigt men bara en aspekt i det bredare arbetet för att främja kvinnor som aktörer för fred.

- Kausaliteten i meningen ”Stabila och fredliga samhällen bidrar till långsiktig hållbarhet och stärkt motståndskraft mot konflikter och kriser, vilket i sin tur även kan minska effekterna av humanitära kriser” (s. 22, st. 1) är något oklar och bör tydliggöras.
- Stycket där DDR och SSR nämns (s. 22, st. 3) bör utvecklas, då detta är mycket centrala processer i konflikt- och postkonfliktländer. Stycket bör kompletteras med skrivningar om barnsoldater, övergångsrättvisa och försoning, reformering av rättsväsendet och främjande av mänskliga rättigheter.

Inkluderande ekonomisk utveckling

- Stycket om skatteintäkter bör problematiseras och inkludera ett resonemang om korruption, vilket utgör ett reellt och omfattande hinder i majoriteten av de länder där Sverige har ett utvecklingssamarbete, inte minst i Afrika söder om Sahara (s. 26, st. 2). I Kenya är till exempel 25 % av statsbudgeten ”unaccounted for” och Somalia rankas av Transparency International som världens mest korrupta land (plats 167 av 167, tillsammans med Nordkorea).

Migration och utveckling

- Konflikters inverkan på flyktingströmmar, och som en orsak till flyktingkriser, bör lyftas fram tydligare. Av texten framstår det närmast som att miljö- och klimatrelaterade hot är den främsta orsaken till varför människor flyr, vilket inte stämmer.
- Att lyfta fram diasporors roll som utvecklingsagenter (s. 30, st. 5) och remitteringars bidrag (s., st. 2) till fattigdomsbekämpning är bra. Denna roll behöver dock problematiseras, då diasporor och remitteringar ibland även bidrar med omfattande

2016-06-

finansiering till våldsbejakande extremism och terrorism. Hur avser Sverige hantera detta?

- Stycket om kvinnliga migranter är mycket kort och bör utvecklas (s. 31, st. 4). Olyckligt att klumpa samman kvinnor och barn i samma stycke då detta förstärker synen på kvinnor som endast offer och mödrar, snarare än som aktörer. Detta görs på flera ställen i hela dokumentet och börs se över.
- Uttalanden såsom att "Sveriges utvecklingssamarbete ska öka utvecklingseffekterna av den migration som äger rum" (s. 32, st. 1) behöver utvecklas och operationaliseras för att förstås.

Kapitel 6. Centrala principer och utgångspunkter i svenskt utvecklingssamarbete

- Påståendet om att "Multilaterala organisationer är särskilt viktiga i sviktande stater och i konflikt- och postkonfliktländer" (s. 41, st. 2) bör utvecklas och motiveras.
- Stycket om ägarskap (s. 44, st. 2) behöver kvalificeras. Ägarskap och att i detta fall Kenya ska bestämma varifrån och hur biståndsfinansierade varor och tjänster ska upphandlas är inte något som per automatik leder till högre kostnadseffektivitet. Den endemiska korruptionen gör att ökad kontroll över biståndsmedel i åtskilliga fall kan leda till minskad kostnadseffektivitet.
- Stycket om givarsamordning (s. 44, st. 4) behöver nyanseras. Det är olyckligt att påstå att "biståndsgivarna" är "sinsemellan okoordinerade". I de länder där Sverige är verksamma inom biståndet upptar just koordinering med andra givare en betydande del av arbetet. Möjligen kunde man önska att givarna vore ännu mer koordinerade. Dock är det i detta avseende viktigt att notera att samarbetsländerna ofta har stora egna interna problem med att koordinera sig i relation till givarna.
- Stycket om medvetenhet om risker (s. 47, st. 2) saknar en reflektion över sårbarheten i våra egna interna system.