



EMBASSY OF SWEDEN

Ouagadougou

Ouagadougou, 29 June 2016

chargé d'affaires

Mats Hårsmar

+22625496180

mats.harsmar@sida.se

Remissvar angående Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet – Diarienummer UD2016/09273/IU

Svenska Ambassaden i Ouagadougou, Burkina Faso inkommer härmed med remissvar på policyramverket. Inledningsvis vill vi välkomna ett gediget arbete som tar sig an några av de största utmaningarna världssamfundet står inför och frågan om vilket bidrag svenskt utvecklingssamarbete kan ge för att bidra till att lösa dessa. Det breda angreppssättet och beskrivningen (t ex i bild 1) av hur olika komponenter måste samverka välkomnas. Samtidigt inställer sig frågor kring hur ”ett mer integrerat arbetssätt för att förbättra förutsättningarna för en effektiv fattigdomsbekämpning” (sid 10) mer konkret ska utformas? Givet att senaste decenniernas fattigdomsminskningar globalt sett åtföljts av kraftigt ökad energianvändning, tung infrastrukturutbyggnad och massivt ökade utsläpp (fr a i Kina och Indien med fler länder där de största fattigdomsminskningarna skett). Behovet av att finna alternativa vägar för fattigdomsminskning och hantera målkonflikter framöver kommer vara stort om utvecklingen ska kunna ske inom planetära gränser. Ett stort analytiskt arbete återstår även för svenskt utvecklingssamarbete i detta avseende. Det hade varit värdefullt med något slags vägledande signal kring hur detta bör göras. Ska t ex något av de två perspektiven ges företräde vid eventuella målkonflikter mellan fattigdomsminskning och en utveckling inom planetära gränser?

Vi välkomnar samtidigt att regeringen tar sin utgångspunkt i en ”mångdimensionell syn på fattigdom” och med detta avses brist på materiella tillgångar, makt, valmöjligheter och rättigheter. Det centrala angreppssättet sägs vara att ”ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden och processer ska förstås och hanteras i ett integrerat sammanhang”.

Men resonemanget leder till en tolkningsfråga: Syftar därmed det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete på en mer precis och snävare krets av människor (”...som lever i fattigdom och förtryck”)? Eller ska biståndet inriktas på den bredare krets människor som lever under någon av de brister som radas upp ovan? I så fall – i vilken eller vilka kombinationer? En ytterligare precisering av begreppet ”mångdimensionell fattigdom” skulle alltså vara till nytta.

I dokumentet finns ytterligare några begreppsliga oklarheter. ”Institutioner” tycks exempelvis användas som beskrivning på offentliga regler och organisationer. Där detta

är fallet (tredje stycket s. 6; andra stycket s. 13) vore det tydligare att tala om ”offentliga institutioner”. Skälet är att det i låg- och medelinkomstländer ofta finns väldigt starka informella institutioner. Ett grundläggande utvecklingsproblem är snarare att omforma sådana till väl fungerande, effektiva och utvecklingsvänliga institutioner. Detta är en mer omfattande uppgift än att genomföra reformer av offentliga institutioner.

Vidare används begreppen låg- och medelinkomstländer omväxlande med ”utvecklingsländer”. Oklarheter uppstår då huruvida argumentationen gäller utvecklingsländer (s.25) eftersom decent work-agendan måste tolkas och tillämpas olika beroende på länders ekonomiska struktur och omfattningen av de informella sektorerna i olika ekonomier. Det vore bättre att överge begreppet utvecklingsländer och beskriva exempelvis låg- och medelinkomstländer separat.

I det följande ges kommentarer till texten sida för sida:

4f. (mitt på sidan och följande) Resonemanget om fattigdomens utveckling och orsaker är viktigt. Vi välkomnar att faktorer som ökad ojämlikhet, svag produktivitet utveckling i jordbruket och sociala trygghetssystem förs in centralt i resonemanget. Det bör dock ytterligare understrykas att detta är ett resonemang som förs på aggregerad nivå och att mer specifika fattigdomsanalyser därtill måste göras lokalt. Risker är annars att fattigdomens dynamik (risk att falla ned under fattigdomsstrecket, risk att hamna i långsiktig sårbarhet mm) inte uppmärksammas tillräckligt och att insatser mot fattigdom därmed blir ineffektiva.

8. (avsnittet om nationell forskningskompetens) Vi välkomnar denna skrivning, men saknar den viktigaste effekten av nationell forskningskompetens, nämligen att öka tillgången på ny kunskap, och då särskilt sådan kunskap som är nationellt relevant.

9. (näst sista stycket) Global jämställdhet är viktig, men glöm inte nationell och lokal nivå. Minst lika viktigt där!

11. (rutan om MR) ”De medborgerliga, politiska och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är ömsesidigt samverkande.” Bör man inte lägga till ”och förstärkande”?

14. (tredje stycket) Vi välkomnar denna positiva och konstruktiva syn på religiösa samfund. Dock bör man inte glömma bort att dessa också kan ha väldigt negativ påverkan på samma frågor, vilket gör uppgiften att skilja konstruktiva och destruktiva krafter åt desto viktigare.

24. (rutan, centrala utgångspunkter) I resonemanget om inkluderande ekonomisk utveckling förefaller det som att utgångspunkten är att *det inte finns* institutioner i fattiga länder. Biståndet ska ”...bygga upp och upprätthålla institutioner...”, ”...bygga upp och

upprätthålla nationellt ägda institutioner..”, ”...genom institutionsbyggande...”. Det grundläggande problemet är snarare att det ofta finns mycket starka institutioner på plats, men som inte är effektiva för utveckling. Uppgiften är istället att bidra till att *förändra* dessa institutioner så att de främjar utveckling. Om inte detta perspektiv står klart riskerar svenskt bistånd att fortsätta bidra till de i mycket stor utsträckning misslyckade förvaltningsreformer som under lång tid fått stöd av Världsbanken, UNDP och andra internationella aktörer. Reformerna måste ske genom intensiv samverkan med inhemska förändringsagenter, och inte genom införande av ”blue-print”-lösningar som kommer utifrån.

25. (första stycket) Ett mycket viktigt påpekande är den positiva betydelsen av social, yrkesmässig och geografisk mobilitet. Frågan är om det som avses enbart gäller inom nationsgränser? I annat fall uppstår ett dilemma kring den internationella hanteringen av migrationsströmmar.

(nedersta stycket, sista raden ”..innovation och tekniköverföring...”) ”tekniköverföring” är ett olyckligt begrepp om man med detta indirekt menar att tekniklösningar i de allra flesta fall kommer utifrån. Teknologiutveckling sker även då teknik kommer utifrån genom samspel. Om man å andra sidan ser tekniköverföring som ett komplement till innovation blir det rimligare. Meningen skulle för tydlighets skull då istället kunna lyda ”innovation respektive tekniköverföring”.

26. (avsnittet om sociala trygghetssystem) Sociala trygghetssystem ökar också möjligheterna att ta ekonomiska risker, och därmed främja ekonomisk dynamik. Denna funktion bör läggas till.

(avsnittet om skatter) Problemet är oftast att skatteviljan är låg därför att stater fungerar dåligt. Skattebetalaren ser inte vad man får i gengäld för den skatt man betalar. Därför bör något läggas till här om betydelsen av ett samhällskontrakt och statens ökade effektivitet att tillhandahålla samhällsservice.

27. Den positiva synen på internationell handel bör kompletteras med resonemang om hur ”utvecklingsfrämjande handelsavtal” bör utformas. För exempelvis afrikanska länder har befintliga frihandelsavtal med EU och USA varit av begränsat värde. Orsakerna till detta bör sökas i bristande afrikansk produktionskapacitet och felaktig sekvensering av handelsreformer snarare än enbart brist på öppenhet. Frågor om strukturomvandling av råvaruexportberoende ekonomier, liksom om hur ökat förädlingsvärde och innovation skapas bör diskuteras samtidigt som handelsfrågor diskuteras. Handelspolitik bör inte ses isolerat från övriga delar av ekonomin. Exempelvis påståendet att ”öppna nationella och internationella marknader ... bidrar till ... spridning av teknik och institutionsutveckling.” är i bästa fall ytterst tveksamt om man läser det mot bakgrund av studier gjorda av forskare som Joseph Stiglitz, Mario Cimoli, Giovanni Dosi, Dani Rodrik, Ricardo

Hausmann , Erik Reinert med flera. Dessa betonar snarare kunskapsintensitet i produktion som utvecklingsfrämjande och diskuterar villkor för att sådan kan utvecklas inom ramar för en internationaliserad ekonomi. Resonemangen om handel och mänskliga rättigheter på s.28-29 tangerar en sådan djupare problematik. De aktuella skrivningarna kan dock göras tydligare.

28. Resonemanget om lantbrukets centrala roll för fattigdomsminskning välkomnas starkt. Vad som dock saknas är även ett resonemang om jordbrukets ekonomiska betydelse för ekonomier som helhet. En produktivitetsökning i jordbruket möjliggör övergången till andra ekonomiska verksamheter som kan ge högre förädlingsvärde. Det är de indirekta effekterna av jordbrukstillväxt som är mest fattigdomsminskande, dvs övergången till andra ekonomiska verksamheter. Jordbrukets roll i en strukturomvandling behöver alltså beskrivas.

33. Texterna kring hälsa välkomnas. Dock står hälsobiståndet inför framtida utmaningar. I takt med att fattiga länders inkomster ökar går större andelar av deras budgetar till hälsovård. Lancet-rapporten om investering i global hälsa med sikte på år 2035 talar om möjligheterna för ”the great convergence”, dvs att dagens låginkomstländer det året faktiskt kan nå upp till den hälsonivå som idag råder i de mest välmående medelinkomstländerna. Den stora frågan blir vart biståndet främst ska riktas för att stödja denna ”great convergence”? Argumenten har förts fram om att globala nyttigheter inom hälsområdet vore det mest effektiva bidraget (se t ex EBA-rapport 2014:02). Ett resonemang om dessa frågor vore önskvärt.

35. Skrivningarna kring betydelsen av forskning och utbildning välkomnas starkt. En viktig perspektivförskjutning är att forskning, rätt utformad, kan få central ekonomisk betydelse även i låginkomstländer.

41. Frågan om var svenskt bistånd gör mest nytta bör mycket riktigt regelbundet ses över, inklusive val av länder. Långsiktighet är en ledstjärna för allt bistånd, men långsiktigheten måste även innehålla exit-strategier. Skrivningen i andra stycket öppnar för att uppvärdera stödet till Burkina Faso, där viktiga resultat har nåtts, och kan nås ytterligare, i ett land vars stabilitet har stor betydelse för en hel region (Sahelregionen). Vi instämmer således starkt i att just behov i kombination med utvecklingseffektivitet bör vägleda landval och biståndets allokering.

42. (sista stycket) Reformen av utvecklingsbankerna är välbehövda. Dock förefaller skrivningarna om att ”Reformen av de multilaterala utvecklingsbankernas finansiering och utlåning kan öka denna hävstångseffekt och därmed öka deras utlåningsvolym...” väl optimistiskt givet de utmaningar flera av dem står inför. Asienbankens reformering kan visserligen få en sådan effekt, men det är inte uppenbart att andra kan följa efter, givet att medelinkomstländerns efterfrågan på lån från dessa banker är sjunkande. I takt med att

Ouagadougou, 29 June 2016

också fler aktörer dyker upp på utvecklingsfinansieringsområdet bör det finnas en stor vaksamhet kring aktuella och kommande utmaningar för de utvecklingsbanker Sverige är medlem i, särskilt med tanke på att stora biståndspengar är inblandade.

47. (tre sista styckena) Kunskapens, analysens och lärandets betydelse för biståndet kan inte överskattas. Arbetet sker i komplexa, dynamiska miljöer och måste hela tiden anpassas efter nya förutsättningar. I sin kärna handlar bistånd om ömsesidig kunskapsutveckling för förändring. Denna insikt måste också få konsekvenser för biståndets organisering. Den utveckling mot standardisering och kontroll som skett på senare år behöver balanseras med ett större utrymme för utvecklings- och biståndskompetens. Resursfördelning bör ske utifrån en välavvägd balans mellan dessa båda behov.

Är det måne dags att ifrågasätta den fördelningsnyckel mellan sak- och förvaltningsanslag som leder till att biståndsinsatser ständigt måste öka i finansiell volym för att inte bli alltför administrativt dyr? Till grund för förvaltningsanslagets utveckling ligger standardiserade antaganden om årlig produktivitetsökning inom förvaltningen, samtidigt som sak-anslaget ökar med BNI-tillväxten. Det borde vara möjligt att hitta andra fördelningsprinciper som optimerar såväl kvalitet i insatser som finansiell kontroll, snarare än minimerar administrativa kostnader. Detta skulle mer än något annat främja resultat, lärande och erfarenhetsåterföring.