



UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2016-06-28 Dnr UFV 2016/901

Utrikesdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress:
S:t Olofsgatan 10 B

Handläggare:
Fredrik Andersson
Utbildningsledare

Telefon:
018-471 18 91

fredrik.andersson@uadm.uu.se

www.samfak.uu.se

Beredning:
Expertgrupp

Remiss av regeringens skrivelse Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet

Uppsala universitet har inbjudits att yttra sig över rubricerad skrivelse.

Yttrandet har utarbetats av den sakkunnige experten professor Sten Widmalm.

Uppsala universitet överlämnar härmed expertyttrandet som sitt svar på remissen.

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad prorektor i närvaro av universitetsdirektör Katarina Bjelke, efter föredragning av utbildningsledaren Fredrik Andersson. Närvarande därutöver var Uppsala studentkårs ordförande Caisa Lycken.



Anders Malmberg



Fredrik Andersson



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2016-06-28 Dnr UFV 2016/901

Utrikesdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress:
S:t Olofsgatan 10 B

Handläggare:
Fredrik Andersson
Utbildningsledare

Telefon:
018-471 18 91

fredrik.andersson@uadm.uu.se

www.samfak.uu.se

Regeringens skrivelse Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet

1. Bakgrund

Uppsala universitet har beretts möjlighet att svara på regeringens skrivelse Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet.

Uppsala universitet ställer sig bakom stora delar av förslaget till Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet. De rekommendationer till förändringar som lämnas i yttrandet handlar framför allt om att (i ordning som reflekterar relevans):

- * återupprätta demokrati som primär värdegrund och målsättning för Sveriges internationella utvecklingssamarbete.
- * förbättra och förstärka dialog och samarbete mellan akademien och utvecklingssamarbetets huvudaktörer.
- * förtydliga de olika målsättningarnas inbördes relationer, och skapa en mer begriplig ordning i det som nu kan beskrivas som en mål- och perspektivträngsel för att policyn ska kunna vara av praktiskt värde.

2. Synpunkter på betänkandet

Uppsala universitet välkomnar förslaget till policyramverk och dess starka betoning på behovet av att skapa lösningar för klimat- och miljöproblem, och att motverka fattigdom, ojämlikhet och förtryck. För det internationella utvecklingssamarbetet är ett fokus på dessa utmaningar mer angeläget än någonsin. Detta avspeglas även i forskningen och undervisningen som bedrivs vid Uppsala universitet.

Det remitterade förslaget ”Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet” är en omfattande text där en mångfald av generella målsättningar, teman, principer och olika utgångspunkter diskuteras. I detta remissvar kommer tre huvudpunkter att tas upp i syfte att understryka vad som Uppsala universitet anser som viktigast för en slutgiltig version av förslaget. I den första och viktigaste delen i detta remissvar, lämnar vi rekommendationer om vikten av att betona demokrati i det svenska utvecklingssamarbetet – både som en utgångspunkt för utformningen av svenskt internationellt utvecklingsstöd och som ett mål för utvecklingssamarbetet. Därefter lämnar vi synpunkter på förslagets konstruktion där vi vill uppmärksamma inneboende och outredda motsättningar och målkonflikter i dokumenttexten. I den tredje punkten vill vi lämna en kommentar angående diskussionen om ”forskning och utbildning” och om hur samarbetet mellan universitet och aktörer som arbetar med utvecklingssamarbete kan och bör förstärkas. Huvudrekommendationerna i remissen kan sammanfattas på följande sätt:

Uppsala universitet ställer sig bakom stora delar av ”Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet”, men rekommenderar att i policyförslaget:

1. återupprätta demokrati som primär värdegrund och målsättning för Sveriges internationella utvecklingssamarbete.
2. förtydliga de olika målsättningarnas inbördes relationer, och skapa en mer begriplig ordning i det som nu kan beskrivas som en mål- och perspektivträngsel.
3. påtala behovet av att förbättra och förstärka dialog och samarbete mellan akademien och utvecklingssamarbetets huvudaktörer.

Demokrati

I förslaget ”Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet” hänvisas ofta till FN:s utvecklingsplan ”Agenda 2030”. En underliggande orsak till att många

auktoritärt orienterade stater har skrivit på Agenda 2030 är att i floran av gemensamma målsättningar så lyser en viktig aspekt med sin frånvaro – demokrati. Dokumentet säger mycket lite om värdet av demokrati som styrelseskick. I preambeln till Agenda 2030 förekommer ett flertal rubriker som ska anslå inriktningen för dokumentet: "People", "Planet", "Prosperity" osv. – de har alla gemensamt att de börjar på bokstaven "p" och att "demokrati" inte förkommer alls. I hela den 35 sidor långa texten nämns demokrati bara en gång – i förbigående. "Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet" är utan tvekan en skrift som ställer sig bakom demokrati och demokratiska principer (se särskilt sidorna 2, 10, 12-15, 22, 46). Men ändå tycks det ha det hänt något med demokratimålsättningen i det nya policyramverket som kan vara relaterat till vad vi sett i Agenda 2030 och som förtjänar att diskuteras.

I förslaget till ett nytt "Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet" sägs det att "Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer är grundförutsättningar för genomförandet av Agenda 2030". Detta kan emellertid inte utläsas i självaste Agenda 2030 med sina sjutton huvudmål och 169 mål av mer detaljerat slag. Det finns uppenbarligen ett slags medvetenhet om frånvaron av demokratiska perspektiv i Agenda 2030 då det i förslaget till "Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet" konstateras t.ex. att "Det finns samtidigt områden där regeringen vill göra mer än vad som överenskommits globalt. Det gäller inte minst inom områden såsom främjande av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter." Emellertid följs detta av utsagan "Agendan ger goda förutsättningar till ett mer integrerat arbetssätt." Logiken haltar. Om "demokrati och rättsstatens principer är grundförutsättningar för genomförandet av Agenda 2030", men samtidigt vill många länder i dag inte höras talas om demokrati då internationellt utvecklingssamarbetet kommer på tal - vilket avspeglas i Agenda 2030 -hur skapar Agenda 2030 då "goda förutsättningar till ett mer integrerat arbetssätt."? Här är intrycket att Utrikesdepartementet i "Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet" glider över en viktig

motsättning utan lösa den eller ens uttala den. Dessutom tycks ”Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet” i viss mån följa med den trend som Agenda 2030 är ett mer extremt fall av – nämligen att tillskriva demokrati lägre status än vad som under en lång tid tidigare varit fallet i utvecklingspolitiska dokument.

I demokratifrågan har nämligen det nya policyförslaget en något oklar hållning. Utan tvekan finns demokratimålet med i diskussionerna i texten. Det kommer till uttryck i flera avsnitt. Det sägs t.ex. (sidan 20) att ”Respekten för mänskliga rättigheter och demokratiska principer, inklusive ansvarsutkrävande, är mycket viktig för miljömässigt hållbar utveckling.”. Vid Remissammanträdet den 31 maj påpekade ministern för internationellt utvecklingssamarbetet och klimat att demokratistödet är ett av de mest omfattande i hela biståndsbudgeten. Hon anförde att demokratimålet sägs genomsyra allt. Men tyvärr är intrycket att demokratimålet ändå fått en så underordnad roll att man kan tala om en viktig kursändring.

Detta framgår bland annat av Bild 1 (sidan 10). I första hand ser vi där de ”Perspektiv som ska genomsyra utvecklingssamarbetet”. Dessa är ”Fattiga människors perspektiv på utveckling” och ”Rättighetsperspektivet”. Därefter kan vi se de tre huvudsakliga teman som ska styra den framtida policyn: Konfliktförebyggande perspektiv, Jämställdhetsperspektiv, och Miljö- och klimatperspektiv. Här är demokratiperspektivet inte längre uttalat. Demokratiperspektivet ingår som ett av åtta tematiska perspektiv. Detta rimmar inte väl med uttalandet av ministern för internationellt utvecklingssamarbete och klimat att demokratistödet är det mest prioriterade målet i den nya policy som föreslås. Det tycks ha skett en förskjutning av demokrati som centralt värde i det nya förslaget i jämförelse med den tidigare förda utvecklingspolitiken – särskilt om vi jämför med t.ex. ”Regeringens proposition 2002/03:122, Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling”.

Att tillskriva demokrati allt mindre betydelse och värde är tyvärr en del av en global trend. Agenda 2030 lider som redan nämnts av frånvaro av uttalat stöd för demokratiska mål. Detta är allvarligt givet det världspolitiska läget. I rapporten *Freedom in the World 2016 - Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure*, som publicerats av Freedom House konstateras det att:

The number of countries showing a decline in freedom for the year—72—was the largest since the 10-year slide began. Just 43 countries made gains.; Over the past 10 years, 105 countries have seen a net decline, and only 61 have experienced a net improvement. /.../ Over the last decade, the most significant global reversals have been in freedom of expression and the rule of law.

Utöver detta konstateras det i rapporten "Freedom of the press 2016" att: "Press freedom declined to its **lowest point** in 12 years in 2015, as political, criminal, and terrorist forces sought to co-opt or silence the media in their broader struggle for power. /.../ Only 13 percent of the world's population enjoys a free press".

Mot bakgrund av demokratins nedgång på global nivå, ökad intolerans i allt fler samhällen, en ökad närvaro av politiska extremistiska och våldsamma rörelser, och allt mer kringskurna mediekanaler så är det en allvarlig brist att denna trend inte påtalas tydligt i "Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet". Demokratimålet var en primär målsättning i "Regeringens proposition 2002/03:122, Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling." I "Perspektiv som ska genomsyra utvecklingssamarbetet" tycks demokrati ha viktig betydelse, men demokrati har sjunkit i värde från centralt mål till ett delmål av mer instrumentellt karaktär. Därför rekommenderar Uppsala universitet, att i en samtid då demokrati som styrelseskick och demokratiska normer befinner sig under allt mer intensiva attacker från politiska extremister och odemokratiska regeringar - i synnerhet i den del av världen där de flesta av jordens fattigaste medborgare befinner sig, men

även i de rikare delarna av världen - så bör demokratimålet återfå ett överordnat värde snarare än den underordnade position som det nu tycks ha i förslaget.

Förslagets struktur, och några inneboende motsättningar

Att ta fram ett "Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet" är en synnerligen svår uppgift då områdena som ska inkluderas och graden av angelägenhet i de teman och problemområden som bör omfattas är många och inte enkelt tillåter någon inbördes rangordning. Allt är angeläget. Enligt förslaget ska många perspektiv "genomsyra" alla delar i alla strategier, mål och utgångspunkter. Känslan av trängsel av mål och perspektiv i dokumentet är bitvis överväldigande. Flera stycken i texten som handlar om vad som anses vara angeläget slutar dessutom rätt tvärt utan att konsekvenserna för den framtida policyn utvecklas mer konkret (t.ex. sid. 13-16). Påståenden såsom "Antagandet av Agenda 2030 med Addis Ababa Action Agenda och klimatavtalet från Paris ger unika förutsättningar i arbetet med att utrota fattigdom och uppnå en utveckling som är ekonomiskt-, socialt- och miljömässigt hållbar." lämnas utan diskussion. Vad som inte alls berörs är att många av de målsättningar som ställs upp ofta hamnar i konflikt med varandra. Metoder för att minska fattigdom och öka den ekonomiska tillväxten hamnar i praktiken ofta i konflikt med t.ex. miljö- och klimatmålen. Det är emellertid inte ett skäl till att betrakta alla målsättningar som ett nollsummespel. Emellertid bör inneboende och ofta förekommande motsättningar lyftas fram i dokumentet. I de fall då det finns risk för att målsättningar krockar bör policyn kunna uttala sig om vad som bör prioriteras. I den nuvarande versionen av förslaget får läsaren en mängd olika målsättningar och dygder presenterade utan vägledning om detta. När trängseleffekter av detta slag uppstår förlorar ramverket kraft som styrinstrument. Den lösning som presenteras i "Policyramverk för det svenska utvecklingssamarbetet" för att ge tydligare styrning i floran av mål och teman är att först presentera två övergripande perspektiv, och sedan tre övergripande teman:

konfliktförebyggande perspektiv, jämställdhetsperspektiv , miljö- och klimatperspektiv . Därefter presenteras i texten, och i stor utsträckning i ringarna i Bild 1, de områden som ska bidra till att dessa tre teman förverkligas: Mänskliga rättigheter, Demokrati och rättsstatens principer; Global jämställdhet; Miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser; Fredliga och inkluderande samhällen; Inkluderande ekonomisk utveckling; Migration och utveckling; Jämlik hälsa; Utbildning och forskning.

Emellertid ger texten om de olika områdena och Bild 1 ett alltför rörigt intryck. När förslaget säger att allt ska genomsyra allt så kan det vara en effekt av att vilja låta samtliga intressenter känna sig sedda och respekterade. Men denna målträngsel utan tydlig struktur kan göra det svårt att uppnå effektiva resultat för alla de mål som föreslås.

Forskning och utbildning

Uppsala universitet kan utan tvekan ställa sig bakom förslagets centrala utgångspunkter för ”Utbildning och forskning” (sid. 36). De målsättningar som presenteras för stöd till forskning och utbildning i andra länder är av hög relevans och bör därför ha en central plats i det långsiktiga arbetet för hållbar utveckling för miljö och fredlig, jämlik och demokratisk samhällsutveckling. I detta sammanhang vill Uppsala universitet påpeka att forskning inom utvecklingsområdet visar att utbildningssatsningar som enbart syftar till förhöjda ämneskunskaper i naturvetenskap och matematik inte automatiskt leder till hållbar och demokratisk utveckling. Det är när utbildningar inrymmer ämnesområden som humaniora och samhällsvetenskap som sådana positiva effekter uppnås.

Viktiga delar av undervisnings- och forskningsverksamhet som pågår vid Uppsala universitet i dag är knuten till det internationella utvecklingssamarbetet. Universitetet mår om, och uppskattar, regeringens stöd till forskning av teoretisk såväl som praktisk relevans för utvecklingsfrågor och internationellt utvecklingssamarbete. Uppsala universitets förhoppning är

därför att kopplingen mellan aktörer som arbetar med internationellt utvecklingssamarbete och universitet och högskolor kan förstärkas ytterligare i framtiden. Emellertid utmanas sådana ambitioner av strukturella hinder såväl som, ibland, en avsaknad av andra myndigheters förståelse för akademins värde och bidrag i sammanhanget. Dialogen mellan forskare och utvecklingsaktörerna kan utan tvekan förbättras. Men i dag har t.ex. handläggare i utvecklingsorganisationerna för lite tid att förkovra sig i nya forskningsrön och få av t.ex. Sidas anställda får i dag möjlighet att jobba mer direkt i biståndsprojekten – den plats där modern teori ska konfronteras med praktik. Detta påverkar självfallet det som brukar kallas ”beställarkompetensen” för utvecklingssamarbetets aktörer. Det är svårt att veta vilket slags bistånd som är viktigt att satsa på utan en förståelse för vilka mekanismer som leder till olika slags utvecklingsvägar och utfall.

Inom universitet- och högskolevärlden drivs forskarna av incitamentsstrukturer som inte i tillräckligt stor utsträckning belönar kommunikation med aktörerna i det internationella utvecklingssamarbetet. Akademin deltagande i bredare dialoger med samhället uppmuntras för lite generellt. Om offentliga medel avsatta för biståndet ska utnyttjas mer effektivt bör både universitet och utvecklingsaktörer se upp med konsekvenserna av en alltför snäv målstyrning. Alltför ekonomistiska incitamentsstrukturer, både inom akademien och myndigheterna, kan leda till närsynhet, bildningsbrist, och en avsaknad av intellektuell dialog. Universitet och högskolor bör av detta skäl samarbeta med utvecklingsaktörerna för att utforma strategier för kunskapsutbyten och samarbeten. En sådan ambition borde utgöra en målsättning och ett område för kommande satsningar av resurser för det framtida utvecklingsarbetet under rubriken ”forskning och utbildning”.

3. Beredning

Yttrandet har utarbetats av den sakkunnige experten professor Sten Widmalm, statsvetenskapliga institutionen, som även

deltagit i det remissmöte om skrivelsen som
Utbildningsdepartementet anordnade den 31 maj.