

13 punkter för ett framtida PGU

Sveriges Politik för global utveckling var unik i sitt slag i världen när den antogs i riksdagen 2003. I år fyller PGU 10 år, vilket bör uppmärksammas genom att se vilka framsteg som har gjorts, och vilka svårigheter som har funnits med att genomföra PGU. Vi tycker också att det är ett bra tillfälle att reflektera över hur PGU kan utvecklas de kommande åren, för att på så sätt ta sig an de kvarstående utmaningarna och de nya förutsättningarna. Vi har sammanställt dessa i form av 13 punkter:

1. Samordning på politisk nivå

10 år med PGU har tydliggjort vikten av att hela regeringen ställer sig bakom detta åtagande, och att samordning sker på politisk nivå. Det skulle ha betydelse för PGU:s politiska tyngd om en statssekreterargrupp skapades för PGU, för att på så sätt göra det till en del av beredningen i regeringskansliet. Detta är redan fallet för exempelvis handels- och säkerhetsfrågor och är om möjligt ännu viktigare för PGU med anledning av dess områdesöverskridande karaktär. Utvärderingar från Statskontoret och OECD har visat att genomförandet av PGU försvårats av att Sverige saknar tillfredsställande mekanismer för samordning.

2. Regelbundna och oberoende utvärderingar

Regeringen meddelade i 2012 års skrivelse att den ska genomföra en extern utvärdering med fokus på arbetsformer och styrning. Detta är något som vi välkomnar. Det är dock inte tillräckligt med en utvärdering av samordning och styrning, utan det behövs regelbundna, oberoende utvärderingar som inkluderar resultatorienterade indikatorer och som utgår från ett rättighets- och de fattigas perspektiv. FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter, det s.k. Ruggie-ramverket, kan i flera sammanhang vara en relevant utgångspunkt. Här ser vi att riksdagen har en roll att spela, och att den bör ta initiativ till att ett beslut fattas om en regelbunden, oberoende utvärdering av PGU.

3. Ökad insyn för riksdagen

Det är viktigt att riksdagens roll stärks. PGU och tillhörande målkonflikter måste diskuteras i andra utskott än utrikesutskottet. Två av frågorna inom prioriteringen ekonomiskt utanförskap, svensk export-kredit och vapenexport, är exempel där beslutsprocessers öppenheten måste bli bättre i förhållande till riksdagen.

4. Ökade resurser för kunskap och samordning hos departementen

Det behövs förstärkt kapacitet för att samordna arbetet med PGU och EU:s samstämmighetspolitik. En möjlighet som bör ses över är om samordningsansvaret för PGU ska flyttas från UD till Statsrådsberedningen. För att PGU ska kunna implementeras på ett kvalitativt och effektivt sätt krävs tillräckliga resurser i form av budget, kapacitet, personal och kompetens utifrån ett rättighets- och de fattigas perspektiv. Strukturen för samordning mellan departementen i form av fokuspunkter och arbetsgrupper knutna till de globala utmaningarna måste stärkas och tydliggöras.

5. Mäta effekter av Sveriges politik

Regeringens skrivningar har genom åren blivit tydligare vad gäller målformuleringar. Flera viktiga steg behöver dock tas för att skapa ett arbetsprogram med tydliga indikatorer för de olika tematiska områdena. De indikatorer för uppföljning som tas fram bör främst fokusera på resultat och inte på process. Vi är övertygade om att en strävan mot att ta fram konkreta resultatfokuserade indikatorer skapar ett starkare politiskt åtagande, till exempel för identifierade målkonflikter. Som ett led i att utveckla arbetet med att mäta effekter av Sveriges politik behöver det genomföras konsekvensanalyser för att identifiera och hantera mål- och intressekonflikter, där konsekvenser av svensk politik analyseras utifrån ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv. Konsekvensanalysbedömningar måste genomföras i god tid så att slutsatserna kan påverka politikens utformning.

6. Ombudsmannafunktion

Det är viktigt att analysera de möjliga effekterna av ett beslut innan det fattas, för att kunna ta hänsyn till målkonflikter eller förutsedda negativa konsekvenser redan då. Ibland kan politiska beslut få oförutsedda konsekvenser. Då är det viktigt att det finns ett system för att rätta till beslut som får negativa konsekvenser för hållbar utveckling och mänskliga rättigheter i utvecklingsländer. Det skulle kunna ske genom ett system där regeringar, enskilda medborgare och civilsamhällesorganisationer i påverkade länder ges möjlighet att via Sveriges ambassader eller civilsamhällesorganisationer presentera klagomål till Sveriges regering om svensk politik bidrar till att hindra fattiga människor från att få sina rättigheter tillgodosedda.

7. Bred dialog i Sverige och berörda länder

Utöver att riksdagen med dess olika utskott involveras i PGU-arbetet i högre utsträckning, är det viktigt att relevanta departement på ett tidigt stadium inkluderas. Erfarenheterna och kunskapen som finns hos svenska organisationer, forskare vid universitet och andra aktörer bör tas till vara i högre utsträckning. I det här sammanhanget behöver vi se över såväl återkommande fora för att diskutera PGU som helhet som hur en bred dialog kan skapas kring enskilda tematiska frågor och processer. För att PGU ska bli en integrerad del i utformningen av Sveriges och EU:s politik krävs inkluderande och transparenta diskussioner och deltagande av olika aktörer i utvecklingsländer. Här har ambassader och Sida-kontor en viktig roll att spela.

Följande punkter behandlar ett antal politikområden inom vilka vi ser utmaningar och brister i genomförandet av PGU. Punkterna täcker inte alla aktuella utmaningar, utan speglar de frågor som svenska organisationer har prioriterat de senaste åren.

8. Skatteflykt

Skatteintäkter är en viktig källa för inhemsk resursmobilisering. Utvecklingsländer går miste om resurser genom omfattande olovlig kapitalflykt och skatteflykt, som kunde ha använts till utveckling och fattigdomsbekämpning. Sverige behöver därför verka för att bredda EU:s lagstiftning kring landspecifik rapportering för multinationella företag som en åtgärd för att motverka skatteflykt. Det är därutöver viktigt att ta fram en relevant definition av skatteparadis inom ramen för Swedfunds ägaranvisningar, samt verka för att ta fram en internationell definition av skatteparadis och säkerställa att utvecklingsländers medel inte hamnar i dessa. Sverige bör uppmärksamma svagheterna i OECD:s Global Forum on Transparency och Exchange of Information for Tax Purposes och dess peer review-process, och bidra till att stärka och engagera sig i FN:s skattekommitté och Joint Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters som har bättre representativitet.

9. Handelsavtal

Handelsavtal mellan EU och utvecklingsländer måste utformas så att de främjar fattigdomsbekämpning och utveckling. För närvarande finns det flera aspekter av avtalen med de afrikanska länderna (de sk EPA-avtalen) som behöver ses över. Den deadline EU satt riskerar att splittra regioner och Sverige bör istället verka för flexibilitet i förhandlingarna. Sverige behöver tydligt verka för att länderna som berörs av EPA-avtalen har politiskt handlingsutrymme att skydda inhemsk produktion och begynnande industri, samt främja förädling av råvaror. Sverige bör också verka för att länderna inte pressas att ingå breda handelsavtal som innehåller avtal om investeringar, offentlig upphandling och tjänstehandel etc.

10. Svenskt näringsliv, investeringar och mänskliga rättigheter

Svenskt näringsliv har en viktig roll i att bidra till hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. Sverige måste därför fördjupa analysen kring handel och inkluderande tillväxt som utgår i från fattiga människors perspektiv och som mer tydligt bygger på företagens ansvar för mänskliga rättigheter. Sverige behöver också möjliggöra insyn och utvärdering av exportorganen utifrån PGU:s fattigdoms- och rättighetsperspektiv. Sverige bör verka för bindande regler för företag för att säkerställa upprätthållandet av mänskliga rättigheter och miljöhänsyn kopplat till näringslivsaktörer. FN:s ramverk

och principer för företag och mänskliga rättigheter måste styra verksamheten bl.a. för det statliga ägandet, pensionsfonder och den exportfrämjande verksamheten.

11. Vapenexport

Genom åren har målkonflikterna mellan PGU och exporten av krigsmateriel varit tydliga. Sverige behöver därför arbeta för att svensk krigsmaterielexport till krigförande länder och länder som bryter mot mänskliga rättigheter stoppas. Ett demokratikriterium som förhindrar vapenexport till icke-demokratier måste också införas. Tills dess att det finns på plats bör ett moratorium gälla för export av krigsmateriel till ickedemokratier. Sverige behöver också införa nationella regler för vapenexport med utgångspunkt i PGU och kriterium 8 i EU:s gemensamma ståndpunkt för vapenexport. Därutöver behöver Sverige ta fram tydliga anvisningar för hur en exportaffär kan avbrytas när målkonflikter uppstår. Möjlighet till ansvarsutkrävande är genomgående en central fråga, bl.a. måste partiernas ställningstaganden inom Exportkreditnämnden göras offentliga.

12. Livsmedelstrygghet och bioenergiproduktion

EU:s handels- och jordbrukspolitik får omfattande konsekvenser för lokala och nationella marknader i utvecklingsländer. En nyckel till ökad livsmedelstrygghet ligger i att stärka det småskaliga jordbruket. Sverige behöver därför verka för att synliggöra och följa upp hur EU:s jordbrukspolitik påverkar utvecklingsländerna, och aktivt arbeta i internationella fora för att exportstöden avskaffas. Produktionen av energigrödor riskerar många gånger att konkurrera med livsmedelsproduktion, och har i flera fall lett till att småbönder blivit av med sin mark och försörjning. Därför är det viktigt att regeringen ställer krav på svenska företag att implementera FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Sverige bör också se över behoven av att stödja och stärka småskalig jordbruksproduktion med syfte att trygga en lokal livsmedelsförsörjning.

13. Klimatanpassning och utsläppsminskningar

Klimatanpassning i utvecklingsländer och globala utsläppsminskningar är centralt i arbetet med de utmaningar som klimatförändringarna och miljöpåverkan utgör. Sverige måste därför efter år av ökade utsläpp vidta kraftfulla åtgärder för att Sveriges egna utsläpp av växthusgaser ska minska igen. Sverige behöver också följa internationella åtaganden och inte använda biståndsramen om 1% av BNI för klimatfinansiering, och presentera en plan för klimatfinansieringen efter 2013. Sverige behöver också agera kraftfullt inom Världsbanken för att fasa ut investeringar i fossila bränslen.

För de tematiska frågorna har Sverige dessutom ett åtagande på EU-nivå genom unionens samstämmighetspolitik (Policy Coherence for Development, PCD). Det är därför viktigt att Sverige aktivt försöker påverka EU:s politik med utgångspunkt i PGU och PCD, med anledning av att beslutsmandatet för flera av dessa centrala frågor ligger på EU-nivå.

*ActionAid, Afrikagrupperna, Diakonia, Forum Syd, Kristna Fredsrörelsen, Kvinna till Kvinna, LO-TCO Biståndsnämnd, Plan Sverige, Svenska Afghanistankommittén, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Svenska kyrkans internationella arbete, Svenska missionsrådet
– Medlemmar i CONCORD Sverige*

Oktober 2013