

Opinionsbildning och påverkansarbete om utvecklingsfrågor – det svenska informationsstödet i ett europeiskt perspektiv



Diakonia • Fairtrade Sverige • Forum Syd • LO-TCO biståndsnämnd • MyRight
Plan Sverige • Rädda Barnen • Svenska Afghankommittén • Svenska kyrkan
Svenska missionsrådet • WeEffect

CONCORD
Svenska & europeiska CSOs för global utveckling
Sverige

Innehåll

Inledning.....	3
<i>Development Education and Awareness Raising</i> inom EU.....	3
Fokus på att bidra till förändringar	4
Riktlinjer för det framtida stödet	5
Inriktningen på DEAR i några "likasinnade" länder	5
Norge	5
Danmark.....	6
Storbritannien.....	7
Oh DEAR...! Utvecklingen av informationsanslaget i Sverige.....	7
Sidas inspel till den nya strategin.....	8
Inget utrymme för opinionsbildning och påverkan.....	8
En allt striktare tillämpning.....	9
Inrikespolitiska bevekelsegrunder.....	10
Ofullständig men kritisk utvärdering.....	10
Den svenska strategin i ett internationellt perspektiv	11
CONCORD Sveriges rekommendationer till regeringen, UD och Sida inför nästa översyn av informations- och kommunikationsstrategin.....	12

November 2013

Författare: Göran Eklöf, Context

CONCORD Sveriges arbetsgrupper för finansiering och AidWatch svarar för de slutsatser och rekommendationer som förs fram.

Inledning

DEAR – *development education and awareness raising* – är det samlande namnet för EU-kommissionens stöd till information, utbildning och påverkansarbete kring globala frågor och fattigdomsbekämpning.

Enligt kommissionens synsätt är DEAR viktigt inte bara för att informera kring biståndet och dess resultat i utvecklingsländerna. I linje med EU:s samstämmighetspolitik ska DEAR-arbetet ses i ljuset av alla de politikområden som påverkar fattiga länders möjligheter till utveckling och välbefinnande. Därför har kommissionen alltmer betonat vikten av att öka förståelsen för utvecklingens mekanismer, synliggöra de rika ländernas roll och ansvar för en mer rättvis världsordning, och öka människors aktiva engagemang för en rättvis och hållbar värld. Merparten av de DEAR-projekt som kommissionen finansierar inom det civila samhället är kampanj- och påverkansarbete kring utvecklingsfrågor.

I Sverige har däremot utvecklingen gått i motsatt riktning. Regeringens strategi för Sidas informations- och kommunikationsarbete 2010-2014 snävar in målen för arbetet, och de möjligheter som svenska organisationer har haft under årtionden att få ekonomiskt stöd för sitt påverkansarbete har helt tagits bort.

I denna rapport jämförs Sveriges strategi för infobidrag till civilsamhällesorganisationer med EU-kommissionens DEAR-strategi, och med motsvarande strategier och stöd i tre europeiska länders. Den svenska strategin analyseras även i förhållande till Sveriges Politik för global utveckling (PGU), och det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet. Dokumentet utgör CONCORD Sveriges första inspel till diskussionen om en revidering av den svenska regeringens informations- och kommunikationsstrategi, som regeringen planerar att genomföra under 2014. På sista sidan i rapporten hittar du våra rekommendationer till regeringen, UD och Sida inför nästa översyn av informations- och kommunikationsstrategin.

Utöver skriftliga källor bygger denna studie på intervjuer av företrädare för civilsamhällesorganisationer och biståndsmyndigheter i Sverige, Norge, Danmark och Storbritannien, samt tjänstemän på EU-kommissionen och svenska UD. Studien finns även i en förkortad version på svenska och engelska: <http://www.concord.se/det-svenska-infostodet-i-ett-europeiskt-perspektiv/>

Development Education and Awareness Raising inom EU

Insatser för folkbildning och ökad medvetenhet om utvecklingsfrågor inom Europeiska unionen är en av tre delar i EU-kommissionens tematiska program för stöd till icke-statliga organisationers och lokala myndigheters utvecklingssamarbete (NSA-LA)¹. Programmet i sin helhet regleras av det Development Cooperation Instrument (DCI) som styr EU:s biståndsverksamhet 2007-2013.²

En av DEAR-programmets prioriteringar är att främja samstämmigheten mellan utvecklingspolitiken och andra relevanta politikområden (t.ex. migration, handel, säkerhet, mänskliga rättigheter, globaliseringens sociala dimensioner, arbetsvillkor, miljö och HIV/AIDS). Programmet ska därmed bidra till genomförandet av överenskommelsen om *Policy Coherence for Development*, som är EU:s motsvarighet till Sveriges Politik för global utveckling.³ Strategierna för genomförandet bygger på det samförstånd om folkbildningens

¹ *Non-state actors and local authorities in development.* http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm

² http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm

³ <http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/>

och opinionsbildningens roll som EU-kommissionen, CONCORD Europa och en lång rad andra aktörer enades om 2007.⁴

Målen för programmet är att öka det allmänna medvetandet om utvecklingsfrågor och främja folkbildning för att förankra utvecklingspolitiken i samhället, och att mobilisera allmänhetens stöd för åtgärder mot fattigdomen och för mer rättvisa relationer mellan industriländer och utvecklingsländer.⁵ 2011 tillkom målet att förändra attityder till de utmaningar och problem som utvecklingsländerna och deras befolkningar står inför.⁶ Bland de aktiviteter som organisationer kan söka stöd för nämns även sådana som syftar till att öka allmänhetens medvetenhet om det ömsesidiga beroendet mellan EU och utvecklingsländerna, och att integrera utvecklingsmål inom alla områden där EU:s policy kan få effekter för utvecklingsländerna.⁷

Fokus på att bidra till förändringar

Från och med 2011 är en tredjedel – 9 miljoner euro per år – av DEAR-anslaget öronmärkt för kampanjer och påverkansarbete (men kommissionen konstaterar 2012 att hela 58 % av de DEAR-projekt som finansieras huvudsakligen är sådant arbete, eftersom mycket av de projekt som bedrivs i skolektorn också är knutet till kampanjer och påverkan).^{8,9}

Dessa projekt syftar till att uppnå ”konkreta förändringar i beteende på individuell eller kollektiv nivå, eller i policyn hos institutioner och företag”. De ska hjälpa informerade medborgare att engagera sig för att göra politiken, de politiska och ekonomiska strukturerna, och individens beteenden mer rättvisa och hållbara. Aktiviteterna kan rikta sig till allmänheten, men även till lokala myndigheter eller politiker och ekonomiska beslutsfattare på nationell och internationell nivå. Kampanjerna och påverkansarbetet ska ha en tydlig europeisk dimension, och sträva efter att nå resultat på Europa-nivån.

Den ökade betoningen av organisationernas opinionsbildning och påverkansarbete följde av den oberoende översyn av DEAR-arbetet som EU-kommissionen initierade 2010. Studien, föreslog två övergripande mål för DEAR-programmet:

- att höja medborgarnas medvetenhet om och kritiska förståelse av sin egen roll, sitt ansvar och sin livsstil i förhållande till en globaliserad värld, och
- att stödja deras aktiva engagemang i lokala och globala initiativ för att utrota fattigdomen, och för att främja rättvisa och mänskliga rättigheter.¹⁰

Samma år inledde kommissionen en omfattande dialog om sitt engagemang med civilsamhället och lokala myndigheter i utvecklingssamarbetet. I denna så kallade *strukturerade dialog* deltog även EU-parlamentet och EU:s medlemsstater. En av slutsatserna var att ett av det europeiska civilsamhällets mervärden är den roll det spelar för att bedriva folkbildning, mobilisera medborgare och vara pådrivande till försvar för hållbara internationella policys och globala nyttigheter. Kommissionen och medlemsstaterna fick rådet

⁴ *The European Consensus on Development: The contribution of development education & awareness raising*. 2007. http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/development/36b_en.htm

⁵ *Thematic programme: Non-state actors and local authorities in development 2007-2010 – Strategy Paper*. http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/nsa_la_strategy_paper_2007_2010_en.pdf

⁶ *Thematic programme: Non-state actors and local authorities in development 2011-2013 – Strategy Paper*. http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/nsa-la_strategy_2011-2013_en.pdf

⁷ *Public awareness and education for development in Europe. Guidelines for grant applicants. Restricted Call for Proposals 2008*,

⁸ *Raising public awareness of development issues and promoting development education in the European Union. Guidelines for grant applicants. Restricted Call for Proposals 2011-2012 for Non State Actors*.

⁹ *Commission Staff Working Document on Development Education and Awareness Raising (DEAR) in Europe*. European Commission, 20.12.2012. http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/swd_2012_457_dear_en.pdf

¹⁰ *DEAR in Europe – Recommendations for Future Interventions by the European Commission*. Final Report of the Development Education & Awareness Raising Study. Soges S.p.A., 24 November 2010. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/DEAR_Final_report

att ta bättre vara på dessa mervärden, medan civilsamhällesorganisationer uppmanas att ytterligare stärka sig i sina funktioner som opinionsbildare och vakthundar i förhållande till utvecklingsplaner och biståndsflöden.¹¹

Riktlinjer för det framtida stödet

Kommissionens senaste meddelande om samverkan med civilsamhället i utvecklingssamarbetet bygger vidare på dialogen och slår fast att organisationer som är aktiva på europeisk och global nivå ska få fortsatt stöd för att övervaka samstämmighetspolitiken och hålla biståndsgivare till svars.¹²

I februari 2013 fattade EU:s medlemsstater beslut om en ny långtidsbudget för åren 2014-2020, men föreskrifterna för ett nytt finansieringsinstrument för utvecklingssamarbetet (DCI) är ännu inte färdigförhandlade. Däremot har kommissionen tagit fram underlag för både det tematiska NSA-LA-programmet (nu omdöpt till CSO-LA)¹³ och för DEAR-arbetet¹⁴ under de kommande sju åren. Även här betonas både samstämmighetsfrågorna och civilsamhällets roller som pådrivare och vakthundar gentemot beslutfattare minst lika tydligt som tidigare.

Inriktningen på DEAR i några "likasinnade" länder

Det egna civilsamhällets informationsverksamhet, opinionsbildning och påverkansarbete kring utvecklingsfrågor har under decennier varit en viktig del av utvecklingssamarbetet i de länder som, likt Sverige, har bejakat det civila samhällets aktiva engagemang i utvecklingsfrågor. I några av de länder som Sverige brukar liera sig med i olika biståndspolitiska sammanhang – såsom Norge, Danmark och Storbritannien – har inställningen till frågan om statligt stöd till organisationernas DEAR-arbete varierat kraftigt under de senaste åren, till följd av skiftande politiska majoriteter. Men i varken Danmark, Norge eller Storbritannien har någon regering, oavsett färg, intagit den restriktiva position som gäller i Sverige sedan 2010.

Norge

Norge står förvisso utanför EU, men den inriktning som präglar EU:s DEAR-program lyfts fram ännu tydligare här. Det gäller inte minst fokuseringen på samstämmighet, och på behovet av att få både stater, näringsliv och individer att fatta beslut som bidrar till att skapa bättre förutsättningar för människor som lever i fattigdom och utsatthet.

Den norska utvecklingspolitiken riktar uppmärksamheten på bland annat klimatförändringar, våldsamma konflikter och oreglerade kapitalströmmar, som alla undergräver de ansträngningar som görs inom utvecklingssamarbetet för att bekämpa fattigdomen. Utvecklingspolitiken ska utmana den skeva maktfördelningen i och mellan länder, och förhållanden som bidrar till orättvisor, förtryck och diskriminering, på alla nivåer. Civilsamhället ges en central roll som pådrivare och vakthund, i både rika och fattiga länder,

¹¹ *Structured Dialogue for an effective partnership in development – Concluding Paper*. May 2011. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/e/ea/FINAL_CONCLUDING_PAPER.pdf

¹² *The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations*. COM(2012)492. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/5/50/Com_492_en.pdf

¹³ *Preparatory Document for the Elaboration of the Thematic Programme 'Civil Society Organisations and Local Authorities' 2014-2020*. Odaterat. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/3/36/EN_Synthetic_document_for_CSOLA_priorities_20142020_FINAL.pdf

¹⁴ *Commission Staff Working Document on Development Education and Awareness Raising (DEAR) in Europe*. European Commission, 20.12.2012. http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/documents/swd_2012_457_dear_en.pdf

För uppdateringar och nya dokument, se http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm

och regeringen vill ha ett nära samarbete kring både organisationernas biståndsverksamhet och deras informations- och lobbyarbete i Norge.¹⁵

Biståndsmyndigheten Norads stöd till frivilligorganisationers informationsarbete ska bidra till folkbildning och skapa debatt om "centrala och aktuella nord/syd- och utvecklingsfrågor". Riktlinjerna slår fast att det inte bara är biståndet, utan hela den bredare utvecklingspolitiken, som ska stå i centrum för informationsarbetet.

Organisationerna förväntas sätta dagordningen för, och delta i, den offentliga debatten om de frågor som lyfts fram i regeringens utvecklingspolitik. De förväntas även bidra med kritiska/analytiska perspektiv, och sätta fokus på orsakssammanhang och utvecklingstrender. Stödet ska även bidra till att civilsamhällesorganisationer kritiskt kan granska de norska myndigheternas politik, och spela rollen som pådrivare och vakthund i utvecklingspolitiska beslutsprocesser.

I urvalskriterierna för stöd från anslaget läggs särskild vikt bland annat vid projekt som kan "synliggöra handlingsalternativ, inklusive möjligheten att bidra till politiska förändringar". Stöd beviljas däremot inte till upplysningsverksamhet som huvudsakligen informerar om organisationens eget arbete.

Maktskiftet efter valet i september 2013 kommer med stor sannolikhet att medföra justeringar av den norska utvecklingspolitiken, men ännu i slutet av oktober var det oklart hur politiken kommer att förändras.

Danmark

I Danmark förmedlar biståndsmyndigheten Danida stöd till civilsamhällets informationsarbete om utvecklingsfrågor via två olika kanaler. Inom ramen för alla programstöd kan upp till två procent av det belopp som förmedlas till partnerländer användas för vad som kallas projektrelaterad informationsverksamhet (PRO).¹⁶ Därutöver kan organisationerna söka pengar från ett särskilt informationsanslag, *Oplysningsbevillingen*.¹⁷

Nivån på stöden har varierat kraftigt under det senaste decenniet. 2006 halverade den konservativa regeringen anslagen, och organisationer som fick PRO-pengar fick inte längre söka pengar från Oplysningsbevillingen.¹⁸ Däremot gjordes inga inskränkningar i vad anslagen fick användas till.

På senare år har Oplysningsbevillingen åter öppnats för alla organisationer, och den (s)-ledda regeringen har successivt höjt nivån för informationsanslagen. 2013 nådde de upp till samma nominella nivå som 2005.

Inget av anslagen får användas till organisationernas allmänna marknadsföring eller insamlingsarbete. Ett av syftena med PRO-anslaget är att skapa debatt, men det får inte användas till "kampanjer av en politisk natur". Med det avses dock bara rent inrikespolitiska kampanjer.¹⁹ Så länge arbetet bygger på kunskaper och erfarenheter från organisationernas utvecklingssamarbete står det dem fritt att använda anslaget för kampanjer också i politiskt kontroversiella frågor. Det finns inga aktuella fall där Danida ansett att organisationer brutit mot dessa premisser, och inga planer på att ändra villkoren.

¹⁵ *Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i ett endret handlingsrom*. St.meld. nr. 13 (2008-2009), 13 februari 2009. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-13-2008-2009-.html>

¹⁶ *Generelle principper for støtte til udviklingsaktiviteter gennem danske civilsamfundsorganisationer*. Danida, januari 2011. <http://um.dk/da/danida/samarb/civ-org/>

¹⁷ *Retningslinjer for ydelse af tilskud til oplysningsvirksomhed i Danmark om udviklingslandene, udviklingsproblemer og udviklingssamarbejde. Projekter og U-lands-tv-puljen*. Danida, januari 2011. <http://um.dk/da/danida/det-goer-vi-u-landsoplys/oplysningsbevilling>

¹⁸ Konsekvensen blev, enligt Danidas egen utvärdering 2008, att "flera av de mest kvalificerade organisationerna på u-landsområdet inte har kunnat söka stöd för att informera om utvecklingsländerna". http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Danida/Eval/978-87-7087-066-5/200806EvalOplysning_FINAL_FINALtiltryk.ashx

¹⁹ Intervju med Danida, 30 september 2013.

Informationsarbete som bedrivs med stöd från Oplysningsbevillingen ska påverka den danska befolkningen, inte bara genom information om förhållanden i utvecklingsländerna och biståndssamarbetet, utan även i frågor som rör relationerna mellan utvecklingsländer och den industrialiserade världen. Det ska också stimulera till handling och ställningstaganden, och en av de effekter som bedöms är projektets förväntade genomslagskraft för att målgruppen ska ta ställning.

Storbritannien

Även i Storbritannien har den statliga finansieringen till folkbildning och påverkansarbete kring utvecklingsfrågor påverkats kraftigt av politiska maktskiften. Efter Labours valseger 1997 gjordes en storsatsning på programmet *Building Support for Development*, som på tio år fick närmare 1,5 miljarder kronor från biståndsmyndigheten DfID.

Maktskiftet efter valet 2010 innebar en tvärvändning. Camerons konservativa/liberala koalition avskaffade nästan omedelbart flera DEAR-program, och satte merparten av de övriga på avveckling. Idag återstår bara två insatser som båda genomförs inom den formella utbildningssektorn. Civilsamhällesorganisationer får inga egna anslag, men kan kontrakteras av de skolor som så önskar.

Bevekelsegrunderna för, och processen bakom, de drastiska nedskärningarna skiljer sig dock radikalt från den utveckling vi sett i Sverige.

En översyn av *Building Support for Development* som Labour-regeringen lät göra 2009 kom fram till att det hade gjorts få utvärderingar, och att det därför var svårt att veta om programmet hade haft några effekter på medborgarnas förståelse av utvecklingsfrågorna eller på fattiga människors förhållanden. I en ny studie, som initierades av regeringen Cameron 2011, konstaterar ändå utvärderarna – i det allra första stycket av sin sammanfattning – att:

”Vi är övertygade om, och har sett exempel på, att insatser för att öka medvetenheten om utvecklingsfrågor i Storbritannien har bidragit till att minska fattigdomen i andra länder.²⁰

Även utvärderarna ansåg att underlaget var otillräckligt för att entydigt bevisa en sådan effekt, och för att kvantifiera i vilken mån stödet från DfID i så fall hade bidragit till den. Men eftersom de ansåg det rimligt att anta att stödet bidrar till att minska fattigdomen, så slog de ändå fast att det är legitimt för DfID att fortsätta anslå medel till så väl statens information som till organisationernas verksamhet inom landet. Regeringens beslut blev, trots det, att begränsa insatserna till den formella utbildningssektorn.

Oh DEAR...! Utvecklingen av informationsanslaget i Sverige

Sida har under många år förmedlat stöd till de svenska organisationernas informationsarbete om utvecklingsfrågor. Från att ha varit en procentsats av stöden till Sidas ramorganisationer, så ombildades stödet i slutet av 1990-talet till ett särskilt anslag med egna regler och kriterier. Under några år flyttades även ansvaret för att administrera stöden över till Sidas informationsavdelning.

Syftet var dels att professionalisera informationsarbetet, men också att skapa en tydligare rollfördelning mellan Sida och organisationerna. Att informera om hur biståndet bedrevs och vilka resultat som uppnåtts sågs som Sidas uppgift. De enskilda organisationerna skulle i sin informationsverksamhet bilda opinion, skapa engagemang och delaktighet, och arbeta ”med

²⁰ *Review of using aid funds in the UK to promote awareness of global poverty*. COI, May 2011.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/213991/rev-using-fnds-prom-aware-glob-pov.pdf

ett ideologiskt grundat påverkansarbete riktat mot såväl svenska beslutsfattare som internationella organ". I exempelvis 2004 års anvisningar fanns opinionsbildare, policyskapare, politiker och beslutsfattare uttryckligen bland de prioriterade målgrupperna.²¹

Ett år efter regeringsskiftet 2006 identifierade Sida två huvudsakliga former för organisationernas kommunikation, som sågs som lika viktiga och ömsesidigt stärkande:

- Påverkans- och opinionsarbete kring aktuella frågor, med syfte att ge fattiga människor röst och att på olika sätt påverka nationella och internationella aktörer för att bidra till en rättvisare global utveckling, och
- Långsiktigt arbete för kunskapsutveckling om globala utvecklingsfrågor hos svensk allmänhet och utvalda målgrupper inom denna, allt med syfte att stärka opinionsbildningen.²²

Situationen förändrades radikalt när regeringen hösten 2009 presenterade sin nya strategi för den informations- och kommunikationsverksamhet som finansieras via Sida.

Sidas inspel till den nya strategin

I juni 2008 hade Sida fått i uppdrag av UD att ta fram ett förslag till strategi för sitt informationsarbete 2009-2013. I det förslag som Sida skickade till regeringen var målen och prioriteringarna kanske ännu tydligare än tidigare kopplade till formuleringarna i PGU:

"Kommunikationsarbetet via Sida ska, i enlighet med målet för Sveriges politik för global utveckling, bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, liksom, i enlighet med målet för svenskt utvecklingssamarbete, bidra till att skapa förutsättningar för fattiga kvinnor och män att förbättra sina levnadsvillkor."²³

Kunskap och medvetenhet om utvecklingsfrågor och utvecklingssamarbetet beskrivs inte som mål i sig, utan som medel för att intressera människor för att "bidra, såväl privat som professionellt, till en rättvis och hållbar utveckling". Vad gäller de enskilda organisationerna skriver Sida att deras "roll som påverkansaktörer och främjare av debatt kring utvecklingsfrågor har varit och är deras stora komparativa fördel".

Det är ingen överdrift att påstå att Sidas inspel helt ignoreras när regeringen beslutade om sin nya strategi. Detsamma gäller för de synpunkter som civilsamhällsorganisationerna fört fram i sin dialog med Sida.

Inget utrymme för opinionsbildning och påverkan

Lanseringen av strategin sammanföll med en dryg halvering av informationsanslaget till organisationerna, från cirka 10 procent till 5 procent av anslaget för insatser genom organisationer inom det svenska civilsamhället, och höjda krav på egeninsatser.²⁴ Dessa frågor kom inledningsvis att stå i centrum för debatten. Men efter hand har de politiska implikationerna av strategin framträtt tydligare. Organisationernas opinions- och påverkansarbete ryms inte längre inom anslagets målsättningar. Strategin gör heller ingen åtskillnad mellan Sidas och civilsamhällets roller, förutom att organisationerna beskrivs som kanaler för att nå ut till bredare grupper i samhället. Deras roll reduceras därmed till att vara genomförare av regeringens strategi.

Målet för den nya strategin är:

²¹ Anvisningar för enskilda organisationers informationsarbete med bidrag från Sida. Sida, maj 2004.

²² Anvisningar – För bidrag från anslagsposten enskilda organisationer. Sida, februari 2007.

²³ Förslag till strategi för Sidas informationsverksamhet 2009-2013. Sida, 12 november 2008.

²⁴ Prop. 2009/10:1. Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd.

”att den svenska allmänheten har god kunskap om situationen i utvecklingsländer, svenskt bistånd och dess resultat samt frågor som rör utvecklingens drivkrafter i utvecklingsländer”.²⁵

Här har varje ambition om att informationen i sig ska bidra till resultat i form rättvisa, hållbar utveckling och av bättre levnadsvillkor för fattiga människor rensats bort. Att öka kunskapen om utvecklingsfrågor – och om biståndet i sig – beskrivs inte längre som medel för att nå resultat och förändring, utan som själva målet.

Målsättningens skrivning om ”frågor som rör utvecklingens drivkrafter i utvecklingsländer” utesluter även all information om faktorer som håller tillbaka de fattiga ländernas utveckling – som till exempel internationella ekonomiska och politiska maktförhållanden och ramverk, eller beslut som fattas inom näringslivet eller av konsumenter i de rika länderna. Den enda hänvisning som görs till PGU – ”*Politiken för global utveckling bygger på att den enskilda människan i utvecklingsländer är en aktör med egen drivkraft*” – tjänar snarast till att understryka denna brist på ansvar hos de rika länderna, än till att betona de krav på samstämmighet i den svenska politiken som är PGU:s kärna.

Det finns därför en tydlig motsättning mellan infostrategin och den policy för stödet till det civila samhället, som regeringen lanserade samtidigt med strategin. I policyn sägs att stödet till det civila samhället ”ska, inom ramen för Sveriges politik för global utveckling, bidra till att uppfylla målet för internationellt utvecklingssamarbete om att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”. Policyn gäller för allt stöd till och samverkan med det civila samhället i utvecklingsländer, inklusive det som styrs av relevanta strategier.²⁶

En allt striktare tillämpning

Sidas instruktion för bidragen till svenska organisationers informations- och kommunikationsarbete i Sverige, som antogs 2010, var i flera avseenden mer nyanserad än den UD-strategi som den byggde på.²⁷ Rollfördelningen mellan Sida och organisationerna är tydligare, där Sida tar det främsta ansvaret för att information om svenskt bistånd och dess resultat, medan de svenska organisationernas styrka ligger i att kommunicera kring situationen i utvecklingsländerna samt frågor som rör utvecklingens drivkrafter. Bland dessa drivkrafter nämns även vissa faktorer utanför utvecklingsländerna själva (som effekter av global handel och miljöpåverkan), och det framhålls att förutsättningar för fattiga människors möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor förändras när informations- och kommunikationsverksamhet leder till engagemang och agerande.

Hänvisningen till fattiga människors levnadsvillkor ströks dock bort när instruktionen reviderades två år senare. Revideringen innebar även en påtaglig begränsning av organisationernas frihet att själva avgöra hur effekterna av att använda dessa bidrag kan maximeras. Förutom att förtydliga en tidigare praxis – att bidragen inte får användas för att finansiera sådant som kan ses som CSO:s egna kärnfunktioner (t ex allmän profilering, löpande drift av hemsida, insamlingsverksamhet och medlemsvärvning) – infördes följande helt nya och absoluta krav:

Bidraget får ej användas för opinionsbildning som innebär ett ställningstagande för den ena eller den andra sidan i en partipolitisk kontroversiell fråga i syfte att påverka riksdagen eller regeringen. Bidraget får endast användas till aktiviteter som på ett sakligt sätt bidrar till att öka kunskapen i enlighet med strategins mål.²⁸

²⁵ Strategi för informations- och kommunikationsverksamhet, inklusive genom organisationer i det civila samhället 2010-2014. Utrikesdepartementet 2009-09-10. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/136190>

²⁶ Pluralism. Policy för stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete. Utrikesdepartementet 2009-09-10. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/131350>

²⁷ Sidas instruktion för bidrag till svenska civilsamhällesorganisationers informations- och kommunikationsarbete i Sverige. Juni 2010. <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Publikationsdatabas/Publikationer/2010/oktober/>

²⁸ Sidas instruktion för bidrag till svenska civilsamhällesorganisationers informations- och kommunikationsarbete i Sverige. Juni 2010 (reviderad juni 2012). Sida.

Så som instruktionen nu tillämpas innebär det att anslaget inte får användas för att mobilisera opinion för förändringar, och att beslutsfattare inte får ingå i målgruppen för informationen. Organisationer rapporterar även om fall där Sida tycks tolka begränsningen med betydande försiktighet för att undgå kritik. Därmed förhindras de svenska organisationerna att använda Sida-medlen i sina roller som opinionsbildare och vakthund – samma roller som regeringens strategi för biståndet genom civilsamhället lägger så stor vikt vid i utvecklingsländerna.

Inrikespolitiska bevekelsegrunder

Det torde vara uppenbart att denna begränsning görs på rena inrikespolitiska grunder, och inte på något sätt är förankrad i PGU-perspektiven om att sätta fattiga människors intressen och rättigheter i förgrunden. Inskränkningen har heller inte något stöd i regeringens åtaganden från högnivåmötena om bistånds- och utvecklingseffektivitet Accra och Busan (eller i de underlag som dessa bygger på), och går i motsatt riktning mot den huvudsakliga utvecklingen inom EU.

Från UD:s sida hävdas att revideringen av instruktionen gjordes på Sidas eget initiativ, efter att en skrift om konflikten i Mellanöstern som Sida finansierat hade blivit föremål för omfattande kritik. I samband med den debatten gick biståndsministern tydligt ut och deklarerade att skattemedel inte ska användas till material som tar ställning och bedriver opinionsbildning. Sida beskriver förändringen mer som resultatet av en löpande dialog med UD, men betonar samtidigt att själva skrivningarna är deras egna.

Den *Peer review* av det svenska biståndet, som OECD:s biståndskommitté (DAC) lät genomföra 2013, ger däremot bilden av att Sida hade fått instruktioner från UD som förbjuder användningen av statliga medel för påverkansarbete i politiskt kontroversiella frågor.²⁹ Dessa instruktioner skulle grunda sig på regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*,³⁰ som även UD hänvisar till som underlag för regeringens hållning.

I propositionen konstateras att *statliga myndigheter* inte ska ”bedriva opinionsbildning som innebär att myndigheten tar ställning för den ena eller andra sidan i en partipolitiskt kontroversiell fråga i syfte att påverka riksdagen eller regeringen.” I ett av underlagen, som citeras i propositionen, sägs samtidigt att opinionsbildning i kontroversiella frågor som står inför ett avgörande ”är en fråga för de politiska partierna och intresseorganisationerna”.³¹ Propositionen berör däremot inte alls frågan om intresseorganisationer ska kunna få statligt stöd för sådant opinionsarbete.

Ofullständig men kritisk utvärdering

Genomförandet av regeringens strategi för informations- och kommunikationsarbetet granskades 2012 av den (numera nedlagda) fristående myndigheten för utvärdering av utvecklingssamarbetet, SADEV. Merparten av granskningen skedde innan några resultat av genomförandet av anslag som beviljats under den nya strategin hade hunnit rapporteras, vilket kraftigt begränsade möjligheten att bedöma effekterna. Utvärderarna konstaterar dessutom att strategin inte ger någon vägledning till ”vad som avses med effekter i sammanhanget”.

Enligt utvärderingen betraktas strategin av de flesta berörda som icke ändamålsenlig, vilket gör det svårt att genomföra den på ett ändamålsenligt sätt. Det sägs att målen för informations- och kommunikationsverksamheten var tydligare innan strategin infördes, och

http://www.sida.se/Global/Partners/The%20Civil%20Society/Sidas_instruktion_for_bidrag_till_svenska_CSOers_informationsarbete_rev_sept2012.pdf

²⁹ OECD Development Co-operation Peer Review – Sweden 2013. OECD-DAC. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/sweden.htm>

³⁰ Prop. 2009/10:175.

³¹ *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*. SOU 2007:107.

att målet för den nya strategin är "omätbart". Utvärderarnas bedömning är att dagens mål riskerar att "i hög grad generera projekt som inte definierar effekter utan enbart rapporterar i termer av räckvidd och exponering".³² Några av rekommendationerna är att ta fram en ny strategi med tydliga mål och delmål, att en ny strategi bör definiera olika delmål som är mer anpassade efter Sidas och organisationers respektive roller, och att det svenska civilsamhällets möjligheter att utöva påverkan och bidra till agerande genom sina informationsinsatser behöver tydliggöras. Slutligen "framstår det som nödvändigt" att en utvärdering görs när fler projekt som formulerats utifrån den gällande strategi har slutredovisats, d v s tidigast hösten 2013.

Ännu i slutet av oktober 2013 fanns ingen indikation på att en ny utvärdering kommer att göras. Däremot flaggar regeringen, i den budgetproposition som lades fram i september, för att strategin för informations- och kommunikationsverksamheten ska revideras under 2014. Regeringen skriver att kopplingen till det övergripande målet för utvecklingssamarbetet – som i och med propositionen ändras till "förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck" – ska stärkas. Det sägs även att strategin ska möjliggöra ett ökat ansvarsutkrävande och transparens i både mottagarländerna och i Sverige, men propositionen berör inte frågan om organisationernas påverkansarbete.³³

Den svenska strategin i ett internationellt perspektiv

Sammanfattningsvis innebär de förändringar som regeringen genomfört sedan 2010 att den svenska statens stöd till civilsamhällets informations- och kommunikationsarbete kring utvecklingsfrågor avviker på flera väsentliga punkter från det konsensus och den praktik som utvecklas inom EU och bland våra grannländer:

1. För första gången har en politisk begränsning införts för vilka frågor som mottagare av Sidas informationsanslag får bilda opinion kring. De nedskärningar av informationsanslagen som tidigare genomfördes i Danmark, och mera nyligen i Storbritannien, har inte åtföljts av någon motsvarande politisk styrning.
2. Kommunikationsstrategin tillåter information om svenskt bistånd och frågor som rör "utvecklingens drivkrafter i utvecklingsländer", men inte om andra faktorer som påverkar deras utveckling positivt eller negativt. Det står i skarp motsättning till andan och innebörden i svenska PGU, och EU:s motsvarighet *Policy Coherence for Development*, som båda betonar behovet av en samstämmig politik inom alla områden.
3. Information om biståndet och dess resultat, som betonas starkt i den svenska strategin, kan möjligen gynna människor som lever i fattigdom i utvecklingsländer genom att upprätthålla eller stärka allmänhetens stöd för biståndet. Men opinionsarbete som påverkar politiska beslut, företags investeringar och individers personliga beteenden har större chans att få direkta och positiva effekter för fattiga människor. Den insikten präglar såväl EU:s, Norges och Danmarks DEAR-program, och ligger även till grund för Storbritanniens beslut att skära ner anslagen (då regeringen drog slutsatsen att effekterna inte gick att bevisa). I den svenska strategin görs inga sådana överväganden, och det finns ingen ambition att informationsarbetet ska ge några resultat för fattiga människor.
4. Regelverken för Sidas informationsanslag har under de senaste decennierna gjort en tydlig skillnad mellan Sidas och civilsamhällets roller. Regeringens nya strategi gör ingen sådan skillnad, utan reducerar i praktiken organisationerna till genomförare av Sidas informationsarbete. Att kraven på att myndigheter inte får bedriva opinionsbildning också

³² *Strategi för information och kommunikation – genomförande och effekter av verksamhet finansierad via Sida*. Sadev Report 2012:2.

<http://www.bistandsdebatten.se/rapporter/strategi-for-information-och-kommunikation-genomforande-och-effekter-av-verksamhet-finansierad-via-sida/>

³³ *Prop. 2013/14:1, bilaga Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd*. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/22/37/09/c602b5d3.pdf>

tillämpas på det informationsarbete som organisationerna bedriver med Sida-stöd strider mot det centrala åtagande som Sverige tillsammans med det internationella givarsamfundet slog fast Accra 2008, och bekräftade i Busan 2011, om att stödja civilsamhällesorganisationer som självständiga aktörer för utveckling. Det begränsar även vad organisationerna kan använda sina egna medel till, eftersom också organisationerna egeninsats på 10 procent av Sida-finansierade insatser måste bidra till de mål som anges i regeringens strategi.

CONCORD Sveriges rekommendationer till regeringen, UD och Sida inför nästa översyn av informations- och kommunikationsstrategin

1. Regeringen och Sida bör se strategin och instruktionerna för informations- och kommunikationsverksamhet som en del i genomförandet av Politik för Global Utveckling (PGU). Civilsamhället har en viktig roll att påvisa och skapa debatt om de målkonflikter som finns inom Svensk politik i relation till PGU. Genom påverkansarbete och opinionsbildning synliggör civilsamhällets organisationer inte bara Sveriges roll och ansvar för en mer rättvis världsordning, utan ökar också människors aktiva engagemang för en rättvis och hållbar värld. Detta är i linje med Europakommissionens DEAR-program som betonar civilsamhällets roll i att övervaka samstämmighetspolitiken och ställa biståndsgivare till svars.

2. Regeringen bör säkerställa att informations- och kommunikationsstrategin överensstämmer med regeringens policy för stöd till det civila samhället, som är överordnad strategin. I linje med denna policy måste den nya strategin inte bara främja ett ökat ansvarsutkrävande och transparens i mottagarländerna och i Sverige, utan även möjliggöra för civilsamhället att utföra påverkans- och opinionsbildande arbete kring utvecklingsfrågor både i mottagarländerna och i Sverige.

3. Svenska civilsamhällesorganisationer bör ges möjlighet att påverka utformningen av nästa strategi och instruktion för informations- och kommunikationsverksamhet. Detta är i enlighet med Sveriges åtagande inom ramen för Open Government Partnership om att skapa mer transparens och bättre kanaler för civilsamhällets delaktighet i policyformulering.