

## **Elva biståndsutmaningar för en ny regering** *November, 2014*

Inom ramen för CONCORD Europas AidWatch-nätverk har civilsamhälleorganisationer från samtliga EU-länder sedan 2006 utvärderat EU-ländernas biståndsåtaganden. Genom att följa upp löften om biståndets volym och effektivitet och analysera vad medlemsländerna inkluderar i biståndet har vi genom åren kunnat visa vilka förbättringar som behövs från EU:s sida. Med anledning av årets AidWatch-rapport<sup>1</sup> som lanseras den 20 november vill vi svenska organisationer som deltar i AidWatch-arbetet utveckla de rekommendationer som rapporten riktar till svenska beslutsfattare genom att formulera elva utmaningar för svensk biståndspolitik<sup>2</sup>.

### **Utgångspunkter för Sveriges bistånd**

#### **1. Fattighedsfokus**

Det är viktigt att Sveriges bistånd har ett tydligt fattighedsfokus. Detta måste gälla samtliga insatser och för samtliga aktörer som finansieras inom biståndsbudgeten. Nyligen genomförda utvärderingar har visat på att effekterna av Sidafinansierade insatser på fattigdom inte har mätts på ett tillfredsställande sätt<sup>3</sup>, och tidigare har projekt finansierade via Swedfund fått kritik för att inte utvärderas gentemot fattighedsbekämpning<sup>4</sup>. Biståndet måste fokusera på människor som lever i fattigdom, oavsett var fattigdomen förekommer.

#### **2. Ett starkare rättighetsperspektiv**

Biståndet måste adressera de strukturella orsakerna till fattigdom och utsatthet. Med ett bistånd som tydligt utgår från ett rättighetsperspektiv stärks människor som lever i utsatthet i sin förmåga att själva använda, försvara och utkräva sina rättigheter så att de blir nyckelaktörer i sin egen utveckling. Enligt Sveriges politik för global utveckling (PGU) innebär ett rättighetsperspektiv att individen ses som subjekt och bärare av rättigheter snarare än som objekt och föremål för åtgärder. Stater är skyldighetsbärande vars uppgift är att garantera människors mänskliga rättigheter.

#### **3. Jämställdhet**

Jämställdhet samt flickor och kvinnors rättigheter, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), är sedan länge prioriteringar i det svenska biståndet. I Sveriges budgetproposition för 2015 tydliggörs att jämställdhet ingår i en av de sex tematiska prioriteringarna för resultatredovisning i svenskt bistånd. I debatter inför valet gjorde de partier som nu bildat regering tydliga uttalanden om att minst varannan biståndskrona ska gå till flickor och kvinnor. Idag är över 70 procent av världens fattiga flickor och kvinnor.

Trots detta vet vi inte hur mycket av Sveriges bistånd som faktiskt når flickor och kvinnor eller går till att förändras deras situation. Flickor och kvinnors sexuella och reproduktiva rättigheter (SRHR) fortsätter vara en motvindsfråga. Därför är det viktigt att Sverige fortsätter att tydligt prioritera SRHR.

---

<sup>1</sup> I årets AidWatch-rapport analyseras statistik för 2013 som har rapporterats in till OECD DAC. Detta dokument baseras även på positioner och dokument från 2014.

<sup>2</sup> I ett separat dokument presenterar Concord Sveriges arbetsgrupp för samstämmighet ett antal rekommendationer för Sveriges politik för global utveckling, så det berörs inte här.

<sup>3</sup> <http://www.omvarlden.se/Branschnytt/Svenskt-bistand-missar-fattighedsmalet/>

<sup>4</sup> Riksrevisionen, 2009, "Swedfund och samhällsuppdraget", RiR 2009:4; Sadev, 2008, "Evaluation of Swedfund International: an analysis of private sector development impacts"

För att säkerställa att Sveriges bistånd har ett jämställdhetsfokus behöver Sverige se över hur vi kan garantera och mäta att biståndet i större utsträckning verkar för ökad jämställdhet och flickor och kvinnors rättigheter. Enligt DAC saknar nästan 20 procent av svenskt sektoriellt bistånd 2012 fokus på jämställdhet<sup>5</sup>. DAC anger i samma studie att det icke-sektoriella biståndet till jämställdhet inte har kunnat mätas då flera givarländer inte mäter jämställdhet i den typen av bistånd.

## Styrning och principer

### 4. Styrning av biståndet

Vi anser att det finns behov av en översyn av styrningen av biståndet. Både när det gäller den biståndspolitiska plattformen, andra styrdokument och andra styrformer. Vi ser positivt på de initiativ för ökad öppenhet som tagits de senaste åren men ser behov av ytterligare steg. Våra utgångspunkter handlar om utvecklingseffektivitetsagendan som utgår från fattiga människors perspektiv, behov och egna prioriteringar och planer. Styrningen av svenskt bistånd bör i högre grad formas genom ett brett deltagande som säkerställer verkliga påverkansmöjligheter för berörda aktörer och därmed även möjliggör ansvarsutkrävande. Allt bistånd bör på likvärdigt sätt underställas krav på transparens, additionella utvecklingseffekter och utvärderingar som möjliggör lärande.

### 5. Utvecklingseffektivitet

Sverige har tidigare varit en stark förespråkare av de principer om utvecklingseffektivitet som togs fram i den så kallade Parisdeklarationen 2005, och som sedan utvecklades på konferenserna i Accra 2008 och Busan 2011. De senaste åren har emellertid Sveriges engagemang i processen kring bistånds- och utvecklingseffektivitet inte varit lika tydligt, och en systematisk uppföljning på nationell nivå av samtliga åtaganden lyser med sin frånvaro. Vi ser dock flera framsteg och förbättringar, till exempel vad gäller ökad öppenhet vad gäller redovisning genom Open Aid och rapportering utifrån International Aid Transparency Initiative (IATI). Sverige behöver i högre utsträckning visa hur ett demokratiskt ägarskap, reella möjligheter till ansvarsutkrävande och transparens genomsyrar utformningen av styrdokument och strategier och gäller alla aktörer och insatser. Sverige behöver också verka för att processen kring utvecklingseffektivitet på internationell nivå efter mötet i Mexiko 2014 får den styrfart som den så väl behöver<sup>6</sup>.

### 6. Ett resultatnriktat bistånd

Kontroll och utvärdering är viktigt för biståndspolitikens legitimitet. Behovet av att uppnå långsiktiga utvecklingsresultat är centralt för svenskt bistånd. Men för mycket och för detaljerad kontroll av det som inte är väsentligt för biståndets övergripande resultat kan också undergräva biståndsarbetet. Resultatstyrningens logik med enkelt kvantifierbara mål riskerar att leda till att biståndet inte bidrar till nödvändiga långsiktiga strukturella förändringar. Sverige bör undvika att i röra sig mot ett kortsiktigare, kvantifierbart bistånd på bekostnad av stöd till t.ex. institutionsbyggande och långsiktiga reformprocesser. Sverige behöver också se över hur vi kan säkerställa att resultatstrategierna i biståndet baseras på lokala demokratiskt framtagna planer och prioriteringar.

## Utvecklingseffektivitet och olika aktörers roll

### 7. Civilsamhällets roll

Genom den internationella agendan för utvecklingseffektivitet har stater och andra aktörer gjort åtaganden om att erkänna civila samhället som aktörer i sin egen rätt och säkra möjligheter för civila samhället att verka fritt. Parallellt med den processen har civilsamhället antagit internationella principer för sin egen utvecklingseffektivitet. Civilsamhällets organisationer är centrala aktörer i arbetet för att utkräva hållbarhet, mänskliga rättigheter, trygghet, fred och utveckling för alla. Den roll som civilsamhället spelar i Sverige såväl som i de länder som är mottagare av svenskt bistånd behöver återspeglas i både utformning och genomförande av Sveriges biståndspolitik. Sveriges bistånd, och de

<sup>5</sup> <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/Aid-support-gender.pdf>

<sup>6</sup> <http://effectivecooperation.org/progress/>

dokument som styr biståndet, bör därmed tydligt erkänna civila samhällets roll i sin egen rätt och principen om att bistånd ska baseras på ett brett demokratiskt ägarskap, där civila samhället i mottagarländerna ges en central roll och reella möjligheter till påverkan när det gäller framtagandet av de prioriteringar och planer som biståndet stödjer.

## **8. Den privata sektorns roll**

Den privata sektorn spelar en avgörande roll för utveckling och för att nå utvecklingsmålen. Det finns därför behov att utveckla policys och strategier för hur insatser som involverar den privata sektorn finansierade med bistånd följer internationella principer för utvecklingseffektivitet, och bidrar till att uppnå utvecklingsresultat. Rättighets-, fattigdoms- och jämställdhetsfokus bör vara styrande för bistånd i samarbete med privata aktörer, liksom för allt annat svenskt bistånd. Öppenhet och möjlighet till ansvarsutkrävande är centralt för bistånd som involverar privata aktörer. Vidare så bör svenskt bistånd i första hand gynna och samarbeta med lokal privat sektor i mottagarländerna, och det bör vara obundet. En nyligen genomförd kartläggning<sup>7</sup> visar att bundet bistånd förekommer i ökad utsträckning, vilket är oroande och något som går emot åtaganden gjorda på internationell nivå. Bistånd i samarbete med privata aktörer måste också vara additionellt, dvs. bistånd får inte finansiera insatser som skulle ägt rum ändå utan biståndets stöd. Det finns också alltid en alternativkostnad som bör analyseras, dvs. om bistånd sker via privata aktörer så innebär det mindre resurser tillgängliga för annan typ av bistånd. Det är därför viktigt att analysera om ett samarbete med privata aktörer medför störst nytta, eller ej.

Inom biståndet utvecklas nya typer av finansieringsmekanismer (garantier, lån, offentliga privata samarbeten, "blending" etc.) som syftar till att agera hävstång för att få privata sektorn att bidra till att uppnå olika utvecklingsmål. Det är viktigt att dessa nya typer av mekanismer utvärderas och att det tydligt framgår hur dessa ska bidra till biståndets målsättningar.

## **Sveriges biståndsåtagande**

### **9. Enprocentsmålet**

Sveriges åtagande om att 1 procent av BNI ska gå till bistånd har en viktig betydelse för att bekämpa fattigdom i världen, och det har även medfört att Sverige av omvärlden ses som en aktör med hög trovärdighet i den internationella utvecklingspolitiken. Samtliga riksdagspartier utom Sverigedemokraterna står bakom att detta åtagande ska gälla framöver. Under 2014 har Sverige enligt EU:s regelverk genomfört förändringar i beräkningsmetoden för BNI, vilket medförde att biståndet motsvarar 0,96 procent av BNI för 2015 års budget. Regeringen anger i budgeten att 1-procensmålet ska uppnås längre fram under mandatperioden. Ambitionen bör sättas högre än så genom att sätta upp målet att åter nå 1 procent av BNI i vårbudgeten 2015.

## **Urholkningen av biståndet**

### **10. Migrationskostnaderna**

Det är positivt och viktigt att Sverige står upp för en generös migrationspolitik, och att det finns en bred majoritet för att vi ska fortsätta ta emot flyktingar. Samtidigt är utvecklingen av hur biståndet används för detta område de senaste åren högst oroande. Att storskaligt finansiera Migrationsverkets kostnader med bistånd ämnat för människor som lever i fattigdom (13% 2014 och 21% år 2015) är inte rimligt, även om det inte bryter mot OECD DAC:s principer om vad som får räknas som bistånd. Flera andra länder har aktivt valt att inte utnyttja denna möjlighet att redovisa kostnader. Avräkningar i biståndet i sådan omfattning får omfattande konsekvenser eftersom det medför mindre pengar till fattigdomsbekämpning. Miljöpartiet har tidigare motsatt sig detta och Socialdemokraterna har tidigare uppmanat den förra regeringen att redovisa hur avräknade medel uppfyller målen för utvecklingssamarbetet. Flera av Allianspartierna har uttryckt ett behov av att se över hur dessa avräkningar görs, och i vilken utsträckning Sverige ska använda sig av denna möjlighet.

---

<sup>7</sup> <http://www.diakonia.se/globalassets/documents/diakonia/policy-and-advocacy/rapport-naringslivet-och-bistandet-2014.pdf>

Sverige bör ompröva denna praxis och sluta finansiera flyktingmottagande med biståndsmedel. Alla kostnader som biståndsmedel används till måste ha ett tydligt fattigdomsfokus.

### 11. Klimatfinansiering

Sverige har genom undertecknandet av FN:s klimatkonvention 1992 åtagit sig att bidra till en klimatfinansiering som ska bekostas av "nya och additionella" pengar, det vill säga utöver utlovat bistånd. Sverige har dock tidigare tagit medel från biståndsbudgeten för att finansiera så kallade snabbstartspengar som industriländerna utlovade vid klimatmötet i Köpenhamn 2009. Klimatfinansiering ska enligt UNFCCC artikel 4 redovisas separat och transparent utanför biståndet för att inte underminera existerande åtaganden, då biståndsmålen gjordes innan givarländer insåg kostnaderna av klimatförändringarna. Det är därför glädjande att regeringen i budgeten 2014 avsätter 500 miljoner kronor till klimatfinansiering med additionella pengar utöver biståndet, och att den additionella klimatfinansieringen fortsätter fram till och med 2018. Det är ett viktigt principiellt ställningstagande. Samtidigt är summorna lägre än Sveriges beräknade beskärda del av det gemensamma internationella löftet om 100 miljarder dollar till klimatfinansiering år 2020.<sup>8</sup> Sverige bör därför höja ambitionsnivån och skala upp de additionella klimatinsatserna så att Sverige täcker sin beräknade andel.

---

Det är viktigt att Sverige aktivt arbetar för att påverka inriktningen på EU:s gemensamma biståndspolitik, och merparten av ovanstående utmaningar är minst lika relevanta på EU-nivå. Tillsammans med Concord Europa har vi påtalat hur EU:s jämställdhetsfokus många gånger är klart bristfälligt, och att EU-kommissionen måste se över biståndets fattigdomsfokus<sup>9</sup>.

De kommande månaderna och under 2015 äger flera viktiga möten och konferenser rum på internationell nivå som kommer forma globala åtaganden om hur vi gemensamt uppnår en hållbar utveckling. De nya globala målen för en hållbar utveckling post 2015, och hur dessa ska finansieras, tas upp nästa år, och dessförinnan ska givarländer inom ramen för OECD DAC se över hur definitionen av bistånd bör förnyas. Sverige är ett land med gott anseende vad gäller biståndspolitik, och har därför stora möjligheter att påverka utfallet av dessa förhandlingar.

*Diakonia, Forum Syd, LO-TCO Biståndsnämnd, Plan Sverige, Rädda Barnen, Svenska Afghanistankommittén, Svenska kyrkans internationella arbete, Svenska missionsrådet, We Effect.*

- Medlemmar i Concord Sverige



<sup>8</sup> Enligt beräkningar av Diakonia är Sveriges andel för 2015 2,3 miljarder kronor, och totalt för fyraårsperioden 2015-2018 är beloppet 11,4 miljarder. I budgeten går det endast att utläsa 2 miljarder kronor för perioden 2015-2018. Se <http://www.diakonia.se/globalassets/documents/diakonia/campaigns/springnotan-2013/sveriges-andel-av-internationell-klimatfinansiering-2.pdf>

<sup>9</sup> <http://concord.se/material/eu-budget-2014-2020-fit-for-the-fight-against-global-poverty/>  
<http://concord.se/material/rapporter/186-2/>