



**WILL YOUR GOVERNMENT
MEET THE 2015 AID TARGET?**



CONCORD AidWatch 2015

Get the latest EU aid data www.concordeurope.org

Sveriges främsta biståndsutmaningar – AidWatch 2015

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 vill svenska organisationer som deltar i AidWatch-arbetet utveckla de rekommendationer som rapporten riktar till svenska beslutsfattare genom att formulera Sveriges främsta biståndsutmaningar.

➤ **Huvudrekommendationer till Sveriges regering**

- Använd inte biståndsbudgeten för att bekosta flyktingmottagandet.
- Allokera additionella medel utanför biståndet till klimatfinansieringen.
- Säkerställ att biståndsbudgeten ökar för att uppnå 1 procentsmålet i enlighet med det nya Europeiska systemet för nationell och regional redovisning (ESA 2010).
- Förbättra transparensen och fastställ tydliga villkor och kriterier för biståndsflöden som kanaliseras via privata sektorn.
- Säkerställ en systematisk uppföljning på nationell nivå av samtliga åtaganden för utvecklingseffektivitet.

➤ **Utgångspunkter för Sveriges bistånd**

1. Fattigdomsfokus

Sverige har en lång tradition av ett generöst bistånd som medverkar till att minska fattigdomen i världen. Svenskt bistånd syftar till att skapa förutsättningar för fattiga människor som lever i fattigdom och förtryck att kunna förbättra sina levnadsvillkor, stärka demokrati och därigenom stödja fattiga länders ekonomiska och politiska utveckling. Det är därför viktigt att Sveriges bistånd har ett tydligt fokus på fattigdom och fattigdomsbekämpning, vilket måste gälla samtliga insatser och aktörer som finansieras inom ramen för biståndsbudgeten. Sveriges politik för global utveckling (PGU) måste säkerställa att beslut som fattas i Sverige tar hänsyn till kortsiktiga och långsiktiga effekter på fattiga länder och marginaliserade människor.

2. Ett starkare rättighetsperspektiv

Sveriges bistånd måste utgå ifrån mänskliga rättigheter och tillämpa ett rättighetsperspektiv. Det innebär att biståndet måste adressera de strukturella, grundläggande orsakerna till fattigdom, förtryck 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. Rättighetsperspektivet, vilket bygger på mänskliga rättighetsprinciper, måste innefatta att marginaliserade människor inkluderas, deltar och respekteras. Rättighetsperspektivet inom Sveriges politik för global utveckling (PGU) innebär att individen ses som subjekt och bärare av rättigheter, snarare än att individen ses som objekt och föremål för åtgärder. Sverige och övriga stater är skyldighetsbärare som är ansvariga för att garantera att människors mänskliga rättigheter respekteras.

3. Jämställdhet

Enligt regeringens egna siffror har Sveriges sektoriella bilaterala bistånd med fokus på jämställdhet ökat från 81 procent under 2013, till 85 procent under 2014. Av dessa 85 procent är 70 procent insatser där hänsyn tagits till jämställdhet medan 15 procent går till insatser som har jämställdhet som huvudsyfte, i enlighet med OECD DACs gender marker (G-marker). Detta är en positiv och välkommen utveckling. Det finns dock vissa brister med G-marker systemet, t.ex. att det inte innefattar multilateralt stöd, generellt budgetstöd och humanitärt bistånd. Danmark är det enda EU-land som för tillfället rapporterar på hela biståndsbudgeten. Vi uppmanar Sverige att utveckla sitt sätt att mäta och rapportera för att få en bild av hur stor del av hela det svenska biståndet som bidrar till jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter.

Jämställdhet samt flickor och kvinnors rättigheter, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), är sedan länge prioriteringar i det svenska biståndet och i Sveriges budgetproposition för 2016 tydliggörs att jämställdhet är en fortsatt prioriterad fråga i svenskt bistånd. Sveriges utrikesminister Margot Wallström har vid flera tillfällen slagit fast att en genusmedveten fördelning av resurser, däribland inom biståndet, är en förutsättning för att nå de utrikespolitiska målen om att stärka kvinnors rättigheter och öka kvinnors representation och deltagande. I utrikesförvaltningens nya handlingsplan för feministisk utrikespolitik framgår det att regeringen kommer att fokusera på en rad viktiga frågor, däribland kvinnors och flickors rättigheter i humanitära situationer och konflikt- och postkonfliktsituationer, ekonomiska egenmakt, samt motvindsfrågorna SRHR och hbtq-personers rättigheter. Vi välkomnar den nya handlingsplanen och fortsatt fokus på motvindsfrågorna, samt uppmanar regeringen att säkerställa tillräckliga resurser för handlingsplanens genomförande.

➤ Styrning och principer

4. Styrning av biståndet

Vi välkomnar att regeringen ser över styrningen av biståndet i form av ett nytt ramverk, som har möjlighet att höja ambitionen för Sveriges arbete med utvecklingseffektivitet. Vi är också positiva till att processen för framtagandet har varit inkluderande och inneburit många konsultationstillfällen med civilsamhället på hemmaplan. Sveriges styrmedel ska, i enlighet med utvecklingseffektivitetsagendan, utgå från fattiga människors perspektiv, behov och egna prioriteringar och planer. Vi uppmanar därför regeringen att säkerställa att processen är lika inkluderande i samarbetsländerna och på så sätt garanterar påverkansmöjligheter och möjlighet till ansvarsutkrävande för civilsamhället och andra berörda aktörer.

5. Utvecklingseffektivitet

Vi välkomnar att regeringen vill lägga ett större fokus på principerna kring ägarskap, givarsamordning, samt användandet av samarbetsländernas egna system i det nya ramverket. Det är dock väsentligt att Sverige arbetar med hela utvecklingseffektivitetsagendan och inte bara de tre ovannämnda principerna. Sverige är en stark förespråkare för utvecklingseffektivitet, men under de senaste åren har Sveriges engagemang i processen kring utvecklingseffektivitet gått på sparlåga och en systematisk uppföljning på nationell nivå av samtliga åtaganden saknas.

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 även bli bättre på att utgå ifrån samarbetsländernas egna utvecklingsstrategier och använda och stärka länderna egna nationella system och institutioner. Sverige måste också säkerställa att biståndet är transparent, ansvarsfullt och förutsägbart. Enligt principerna om utvecklingseffektivitet måste mottagarländer ha möjlighet att planera biståndet 3-5 år framåt. Om Sveriges regering beslutar sig för att tvärt avsluta samarbeten p.g.a. plötsliga nedskärningar så bryter man helt mot principen om förutsägbarhet.

6. Ett resultatinriktat bistånd

Kontroll och utvärdering är viktigt för biståndspolitikens legitimitet. Behovet av att uppnå långsiktiga utvecklingsresultat är centralt för svenskt bistånd. De senaste åren har fokus dessvärre legat på detaljerad kontroll av det som inte nödvändigtvis har varit väsentligt för biståndets övergripande resultat. Denna typ av resultatstyrning med enkelt kvantifierbara mål riskerar att leda till att biståndet inte bidrar till nödvändiga långsiktiga strukturella förändringar. Vi hoppas att regeringen i det nya ramverket kommer att röra sig bort ifrån att stötta kortsiktig, 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 ansvar.

Sveriges bistånd, och de 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 ges en central roll och reella möjligheter till påverkan när det gäller framtagandet av prioriteringar och utvecklingsplaner. Ett demokratiskt utrymme för civilsamhället måste skyddas så att människor, förändringsaktörer och organisationer kan verka i sin egen rätt som oberoende och självständiga aktörer. Aktörer i civilsamhället måste ges förutsättningar att delta i policyprocesser lokalt, nationellt och globalt samt att kunna följa upp och hålla beslutsfattare ansvariga för politiska, ekonomiska och människorättsliga åtaganden. Sverige bör arbeta aktivt, och i samarbete med övriga EU länder, emot den nuvarande trenden av "shrinking space" som försvårar och förhindrar demokratiskt deltagande i så många länder.

8. Den privata sektorns roll

Den privata sektorn spelar en avgörande roll för utveckling och kan spela en positiv roll för att nå de nya utvecklingsmålen i Agenda 2030. Den privata sektorn kan även spela en viktig roll i biståndet för att uppnå biståndets specifika målsättningar. Rättighets-, fattigdoms- och jämställdhetsfokus bör vara styrande för bistånd som sker i samarbete med privata aktörer, liksom för allt annat svenskt bistånd. Även fortsatt är öppenhet och möjligheter till ansvarsutkrävande centralt för bistånd som involverar privata aktörer, och att biståndet är obundet.

En ny studie från expertgruppen för biståndsanalys (EBA) visar att det svenska biståndet som kanaliseras genom den privata sektorn fortfarande saknar tillräcklig transparens kring resultat, karaktär och omfattning av samarbeten¹. Därför rekommenderas försiktighet i nya samarbetsinitiativ tills att former, villkor och kriterier bättre definierats samt mer kunskap kring utvecklingseffekterna av dessa samarbeten finns tillgängliga. Givet dessa slutsatser så anser vi även att det är viktigt att 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, utvärderas och att det tydligt framgår hur dessa bidrar till biståndets målsättningar. 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 då bistånd sker via privata aktörer, eftersom det kan innebära mindre resurser tillgängliga för annan typ av bistånd.

➤ **Sveriges biståndstagande**

9. Enprocentmålet

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 genomförde Sverige enligt EU:s regelverk förändringar i beräkningsmetoden för BNI, vilket medförde att biståndet motsvarade 0,96 procent av BNI för 2015 års budget. Inför 2016 års budget kommer man enligt samma beräkningsmodell upp i 0,98 procent. Regeringen anger i budgeten att 1-procentmålet 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 2016.

¹ EBA, 2015 <http://eba.se/wp-content/uploads/2015/11/2015-11-private-and-public-sectors-in-development-cooperation.pdf>

➤ Urholkning

10. Migrationskostnaderna

I budgeten för 2015 har Sverige tagit 22 procent av biståndet till att bekosta flyktingmottagandet och i budgetpropositionen för 2016 så har man aviserat att 19 procent av biståndet kommer att gå till flyktingmottagandet. Just nu utreder dock regeringen möjligheten att ta uppemot hälften av biståndet för att finansiera flyktingmottagandet i Sverige under 2016.

Vi tycker att det är viktigt att Sverige för en human och solidarisk flyktingpolitik. Att ta från människor som lever i fattigdom för att betala för andra människors rätt till skydd och asyl är inte en solidarisk politik. Det är dessutom en kortsiktig lösning som riskerar att äventyra demokratiutveckling och fattigdomsbekämpning med konsekvensen att fler tvingas på flykt. Sveriges regering måste hitta andra finansieringsalternativ för att bekosta det ökade flyktingmottagandet under kommande period.

På sikt bör regeringen helt ompröva rådande praxis att göra avräkningar på biståndet för flyktingmottagandet, trots att det är tillåtet enligt OECD DACs regler. Miljöpartiet har tidigare motsatt sig denna praxis och Socialdemokraterna har tidigare uppmanat den förra regeringen att redovisa hur avräknade medel uppfyller målen för utvecklingssamarbetet. Därför är det särskilt uppseendeväckande att avräkningarna har ökat och kan komma att nå nya höjder under nuvarande regering. Flera av Allianspartierna har även uttryckt ett behov av att se över hur dessa avräkningar görs, och i vilken utsträckning Sverige ska använda sig av denna möjlighet.

11. Klimatfinansiering

Sverige har genom undertecknandet av FN:s klimatkonvention 1992 åtagit sig att bidra med klimatfinansiering som ska utgöras av "nya och additionella" pengar. Åtagandet innebär att Sverige ska bidra med internationell klimatfinansiering som inte finansieras ur biståndsbudgeten. Denna princip om additionalitet är viktig att upprätthålla för att inte redan påbörjade och planerade biståndsinsatser inom andra områden ska påverkas negativt. Sverige har dock hittills inte levererat på punkten om nya och additionella medel, med ett undantag under 2015 då man bidrog till FNs klimatfond med 250 additionella miljoner kronor.

När den nuvarande regeringen tillträdde 2014 utlovades 4 miljarder kronor till den internationella gröna fonden. Hälften av denna summa ska utgöras av nya medel och spridas över mandatperioden, dvs. 500 miljoner per år 2015-2018. Detta är ett principiellt viktigt beslut, även om summan på 4 miljarder kronor är lägre än Sveriges beskärda del av det gemensamma internationella löftet om 100 miljarder dollar till klimatfinansiering fram till och med år 2020.

Regeringen har gjort avsteg från principen om additionalitet. I höstbudgeten för 2016 planeras att de 400 miljonerna till Gröna Fonden ska tas ur biståndsbudgeten. Att ta pengar från biståndet går emot de principer som Sverige skrivit under på. Det sänder också felaktiga signaler till andra länder och riskerar att skapa misstro i förhållandet mellan rika länder och utvecklingsländer. Därför uppmanar vi regeringen att framöver inte frångå de löften som gjorts rörande klimatfinansiering.

Diakonia, Forum Syd, Union to Union, Plan Sverige, Rädda Barnen, Svenska Afghanistankommittén,
Svenska kyrkans internationella arbete, Svenska missionsrådet, We Effect och WWF

Medlemmar i CONCORD Sveriges AidWatch grupp