

CONCORD Sveriges position inför högnivåmötet om utvecklingseffektivitet, GPEDC

År 2016 är ett viktigt år för biståndet. Inte minst går den andra uppföljningsrundan inom partnerskapet för utvecklingseffektivitet, GPEDC HLM II, av stapeln i Nairobi mellan den 28:e november och den 2:a december. Agenda 2030 och de åtaganden som gjordes om utvecklingsfinansiering i Addis Ababa Action Agenda (AAAA) slår fast att biståndet har en unik roll för att målen ska kunna uppnås och att ett effektivare bistånd är avgörande för skapandet av en hållbar utveckling. Men trots flera viktiga åtaganden på global nivå för en hållbar utveckling, har effektivitetsagendan nedprioriterats under senare år, bland annat inom EU. Högnivåmötet i Nairobi är därför ett avgörande tillfälle att värna utvecklingseffektiviteten. Sverige och EU bör ta en ledarroll och visa att man tar de åtaganden som gjorts på allvar.

Vi - CONCORD Sveriges arbetsgrupp för Aidwatch och referensgruppen för Civic space - presenterar här våra rekommendationer inför stundande högnivåmöte:

Utvecklingseffektivitetsagendans status och roll

Vid det senaste högnivåmötet om utvecklingseffektivitet, som hölls i Mexiko City år 2014, diskuterade olika aktörer hur de kan arbeta tillsammans för att göra utvecklingssamarbetet mer effektivt. Tyvärr gav mötet begränsat utrymme åt att utvärdera de åtaganden som gjordes vid toppmötet i Busan 2011, och frågan om hur åtaganden som inte ännu genomförts ska uppfyllas och få politisk kraft förblev obesvarad. Mötets slutkommuniké innehöll inte heller några nya åtaganden. Mot denna bakgrund är det viktigt att mötet i Nairobi blir en framgång.

Det globala partnerskapet för utvecklingseffektivitet, GPEDC, spelar en unik roll för att möjliggöra transparens, granskning och uppföljning av olika utvecklingsaktörers arbete och resultat. Utvecklingseffektivitetsagendan måste ges ny energi, konkret uppföljning och politisk vilja. Här är det viktigt att koppla samman den med Agenda 2030, och att strategiskt lyfta ett effektivare bistånd som en central komponent för ett möjligt genomförande av denna. Det var ett budskap som diskuterades redan under mötet i Mexiko, dock utan att parterna hittade en lösning för hur det kan göras i praktiken.

Sverige bör:

- Agera för en mer transparent och systematisk uppföljning av åtagandena för utvecklingseffektivitet, bland annat som ett viktigt bidrag till uppföljningen av Agenda 2030 och Addis Ababa Action Agenda.

Nationellt ägarskap

Åtagandena i Busan gav visst hopp om bättre förutsättningar för demokratiskt ägarskap, i form av anpassning av biståndet till nationella utvecklingsplaner; ökat budget- och sektorstöd, programbaserat stöd; ökad användning av mottagarländernas egna system; samt insyn och

deltagande från lokala myndigheter, parlament och civilsamhälle. Men alltför långsamma framsteg sker inom flera av dessa områden, åtagandena till trots. När det gäller dagens givarlandskap ser vi snarare tecken på motsatsen till nationellt ägarskap, det vill säga en ökad förekomst av bundet bistånd och krav på motprestationer, även från givare som tidigare varit drivande i att minska andelen bundet bistånd. Ett exempel är EU:s nylanserade migrationspolitiska partnerskap, EU migration compact, som ställer krav på partnerländer att avvärja asylmottagande från EU:s gränser som villkor för att ta emot bistånd.

Det är strategiskt viktigt att verka för att det demokratiska ägarskapet får ett starkare fäste i såväl EU:s gemensamma position inför Nairobi, som i den praktiska politiken. EU:s utvecklingssamarbete befinner sig i en brytningstid och påverkas just nu starkt av händelser i omvärlden och mål som sätts upp för andra politikområden. För att hantera situationer som i Europa har målats upp som yttre hot, har utvecklingssamarbetet ställts om för att bidra till hanteringen av framförallt migrations- och säkerhetspolitiska frågor. Flera av de mekanismer som utformats för att snabbare reagera på dessa utmaningar, till exempel EU:s trust funds, har lett till att det lokala inflytandet över EU:s insatser blivit svagare. I trust funds flyttas besluten från EU:s landprogram, där avtalet med partnerlandet är ledande och där krav ställs på aktörsdialog, till en kommitté av EU-medlemsstater¹.

Framstegen har hittills varit långsamma gällande att leva upp till det åtagande som mäts genom GPEDC:s globala indikator 9a - "effektiva institutioner: ökad användning och stärkande av partnerländernas egna administrativa system".² GPEDC:s granskningsrapport från år 2014 visar att givarländernas användande av partnerländernas administrativa system inte ökat mellan åren 2010 och 2014.³

Överenskommelsen i Busan understryker att givarländer har ett ansvar för att minska fragmentering av biståndet och för att minska antalet olika biståndskanaler⁴. Som ett steg i att uppfylla detta har EU påbörjat en gemensamprogrammering av biståndet. År 2014 hade EU gemensamprogrammering av biståndet i 40 länder, något som unionen planerar att utöka med ytterligare 12 länder före 2017. CONCORD Europas Aidwatch-rapport från 2015 visar dock att EU haft liten framgång bland annat när det gäller att anta gemensamma system för biståndet, arbetsfördelning och system för uppföljning och rapportering. För att EU inte ska riskera att gå tillbaka till ett givarstyrt bistånd måste processen bli mer systematisk och få ett starkare lokalt ledarskap. EU måste också lägga resurser på civilsamhällets möjligheter att delta i breda, demokratiska processer kring nationella planer, utkräva transparens och granska lokala och nationella budgetar.

Principerna om utvecklingseffektivitet understryker att organisationer i det civila samhället är självständiga utvecklingsaktörer. Det är därför centralt att bistånd riktat till det civila samhället styrs av organisationernas egna initiativ och att mottagar- och givarländerna respekterar organisationers frihet att välja egna mål, strategier och metoder. Dessvärre har flera mottagarländernas regeringar verkat för att de ska ha ägarskap och kontroll även över biståndet till civilsamhället, vilket påverkar både den demokratiska processen och effektiviteten negativt. I flera länder har dessutom olika åtgärder införts som begränsar det civila samhällets utrymme att agera som självständiga utvecklingsaktörer, och att till exempel bevaka och kritiskt granska makthavare.

¹ <http://ecdpm.org/great-insights/prosperity-for-peace/eu-trust-fund-africa/>

² GPEDC Monitoring Framework, <http://effectivecooperation.org/monitoring-country-progress/explore-monitoring-data/?section=indicators#indicators>

³ GPEDC, Making Development Co-operation More Effective, 2014 Progress Report, p.27 (2014)

⁴ Busan Partnership, para 25 (2011)

Sverige bör:

- Agera för att givaråtaganden görs i Nairobi för att aktivt verka för att insatser inom utvecklingssamarbetet i högre grad baseras på partnerländernas planer, samt för ökade satsningar på att stärka partnerländernas demokratiska styrning och möjliggörande av civilsamhällets granskning av förd politik.
- Stå upp för vikten av att civilsamhällesorganisationer själva har ägarskap över program som de får stöd för, oavsett om finansieringen är offentlig eller privat, inhemsk eller utländsk, samt att de har utrymme att agera som självständiga utvecklingsaktörer.
- Verka för att givarländerna antar en plan för att leva upp till åtagandet om ökad användning av partnerländernas egna administrativa system.
- Inom EU och i alla sammanhang driva vikten av den förda politikens samstämmighet med de utvecklingspolitiska målen (och inte tvärtom) och främja ett starkt lokalt demokratiskt ägarskap.

Biståndets långsiktiga resultat

Behovet av att uppnå långsiktiga utvecklingsresultat är centralt för ett effektivt bistånd och en av grundprinciperna i agendan för ett effektivare utvecklingssamarbete. Busanprinciperna slår fast att "alla investeringar och satsningar måste ha långsiktiga resultat för att utrota fattigdomen, minska ojämlikhet, skapa hållbar utveckling, och att stärka mottagarländernas kapacitet, i linje med deras egna prioriteringar och policyer"⁵.

I en orolig värld med naturkatastrofer och flera pågående väpnade konflikter tenderar allt mer fokus att ligga på snabba, kortsiktiga insatser. De är förstås viktiga i akuta situationer, men får inte innebära att utvecklingssamarbete som fokuserar på långsiktiga strukturella förändringar minskar. Biståndet är avgörande och har en unik roll för att skapa en värld fri från våld och fattigdom. Det är viktigt att även i oroliga tider satsa på långsiktigt stöd, något som också är avgörande för det nationella ägarskapet och för att mottagarländerna långsiktigt ska kunna planera sin egen utveckling.

Vi ser även en trend där allt mer bistånd stannar inom givarländernas egna gränser, bland annat för att bekosta inhemskt flyktningmottagande. Ett solidariskt flyktningmottagande som respekterar internationell rätt är viktigt, men ska inte ske på bekostnad av människor som lever i fattigdom.

Sverige bör:

- Verka för att resultatstrategierna i biståndet är långsiktiga och gynnar långsiktig demokratisk utveckling i mottagarländerna, samt att de baseras på lokala demokratiskt framtagna planer och prioriteringar.
- Lyfta vikten av att utvecklingssamarbete som fokuserar på långsiktiga strukturella förändringar inte får stå tillbaka, varken på grund av fokus på snabba lösningar i kriser och konflikt eller av inrikespolitiska säkerhetsintressen.

Transparens och ansvarsutkrävande

Åtaganden om transparens och ansvarsutkrävande är centrala i utvecklingseffektivitetsagendan. Busanprinciperna understryker vikten av att alla parter i utvecklingssamarbetet tar ansvar, öppet redovisar insatser och resultat, samt möjliggör för människor att granska och hålla ansvariga till svars för de insatser som görs.

Sverige har under de senaste åren gjort flera framsteg och förbättringar vad gäller ökad öppenhet

⁵ Busan Partnership for Effective Development Co-operation, p.3, (2011).

och redovisning genom Open Aid, Open Government Partnership och International Aid Transparency Initiative (IATI). Även andra EU-länder har gjort vissa framsteg, men majoriteten av EU:s medlemsstater har ännu inte tagit fram planer för att rapportera utifrån IATI. Öppenhet, rapportering och möjlighet till ansvarsutkrävande är avgörande för att skapa förtroende mellan olika aktörer och ett utvecklingssamarbete med goda resultat.

Sverige bör:

- Agera för att andra givarländer tar ett större ansvar när det gäller transparens, bland annat att fler ansluter sig till IATI, vilket är ett viktigt verktyg för ökad transparens.
- Aktivt driva att EU och dess medlemsländer regelbundet ska rapportera på sitt arbete med att respektera effektivitetsprinciperna, minst vartannat år.
- Verka för att EU och dess medlemsländer deltar i att följa upp åtaganden för gemensamt ansvarstagande och ansvarsutkrävande inom FN:s forum för utvecklingssamarbete (UNDCF).

Civilsamhällets roller och utrymme

De principer och roller för civilsamhället som erkändes i Busanöverenskommelserna behöver värnas, förstärkas och genomsyra internationellt utvecklingssamarbete när det nu inriktas på att bidra till genomförandet av Agenda 2030. Organisationer i det civila samhället är viktiga verktyg och kanaler för människor att delta i och bidra till samhällsutvecklingen och utkräva sina rättigheter. Denna demokratiska förankring och rättighetsperspektivet är grundförutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling i alla de dimensioner som Agenda 2030 syftar till.

I förhandlingarna av slutdokumentet som skedde inför mötet om utvecklingseffektivitet i Mexiko, uttryckte civilsamhället oro över att tidigare formuleringar kring dess roller och möjligheter att arbeta plötsligt tagits bort. I slutversionen togs de tidigare skrivningarna tillbaka, men civilsamhället hade önskat att de var mer konkreta. Med anledning av detta, och av att civilsamhället är hotat i många länder, genomförde representanter från flera organisationer en manifestation under mötet.

Med tanke på de senaste årens negativa utveckling i många länder gällande civilsamhällets möjligheter att fritt uttrycka sig, mötas och bedriva sitt arbete, är det avgörande att vid högnivåmötet i Nairobi försvara de åtaganden som ska garantera gynnsamma förutsättningar för civilsamhället och i synnerhet respekten för civilsamhällesorganisationers självständighet, mångfald och olikheter i roller mellan olika aktörer.

Genomförandet av Agenda 2030 kräver alla aktörers bidrag och civilsamhällesorganisationer bidrar redan till hållbar utveckling i många olika funktioner. De ger stöd i lokala utvecklingsinitiativ så att människor ska få tillgång till viktig samhällsservice. De samlar människor som utkräver sina rättigheter, särskilt när dessa hotas eller kränks. Organisationer och nätverk i det civila samhället håller också beslutsfattare ansvariga, från lokal nivå till global. Nya åtaganden som stärker respekten för civilsamhällets granskande roll på alla nivåer är viktigt i och med det hårdnande samhällsklimatet mot kritik och olik tänkande i många länder.

Sverige bör:

- Försvara skrivningarna i Busanöverenskommelsen om civilsamhällets roll som självständiga utvecklingsaktörer⁶ samt verka för starkare åtaganden och respekt för organisations-, mötes- och yttrandefriheten. Här kan den svenska modellen för

⁶ Busan Principles, para 22, (2011)

aktörssamverkan, och traditionen av öppen dialog och remissförfaranden vara en modell att framhålla.

- Verka för att civilsamhällesorganisationers rätt att fritt ta emot finansiering från nationella och internationella källor ska värnas. Den typ av lagstiftning som i flera länder begränsar rätten att ta emot finansiering eller stämplat organisationer som tar emot biståndsmedel som "utländska agenter" eller liknande är oförenlig med mänskliga rättigheter och även kontraproduktiv i en tid då alla resurser som kan mobiliseras till hållbar utveckling behövs.
- Driva på för att EU tar fram en särskild strategi för att bemöta det krympande utrymmet ("shrinking space") för civilsamhället och tar ett helhetsgrepp kring hur EU ska stärka yttrande-, mötes- och organisationsfriheterna globalt. Detta eftersom det demokratiska utrymmet, inklusive civilsamhällets utrymme, har begränsats betydligt de senaste åren, vilket kräver mer kraftfulla åtgärder även bortom utvecklingseffektivitetsagendan.

Den privata sektorns roll

Den privata sektorn spelar en avgörande roll för utveckling, för att nå målen i Agenda 2030 och för att bekämpa fattigdom. Det finns därför behov att utveckla tydliga policyer och strategier för hur biståndsfinansierade insatser som involverar den privata sektorn ska följa internationella principer för utvecklingseffektivitet och bidra till att uppnå utvecklingsresultat. Rättighets-, fattigdoms- och jämställdhetsfokus bör vara styrande för bistånd i samarbete med privata aktörer, liksom för allt annat internationellt bistånd. Öppenhet och möjlighet till ansvarsutkrävande är centralt för bistånd som involverar privata aktörer.

Det är viktigt att biståndet är obundet och gynnar den lokala privata sektorn i mottagarländerna. Bistånd i samarbete med privata aktörer måste också vara additionellt, det vill säga bistånd får inte finansiera insatser som skulle ägt rum ändå utan biståndets stöd. Det finns också alltid en alternativkostnad som bör analyseras, det vill säga om bistånd sker via privata aktörer innebär det mindre resurser tillgängliga för annan typ av bistånd. Det är därför viktigt att i varje situation analysera om samarbete med privata aktörer medför störst nytta.

Inom biståndet utvecklas nya typer av finansieringsmekanismer (t.ex. garantier, lån, offentliga privata samarbeten och "blending") som syftar till att agera hävstång för att få den privata sektorn att bidra till att uppnå olika utvecklingsmål. EU har inrättat en ny garantifond inom ramen för sin nya europeiska investeringsplan, European Investment Plan. Det är viktigt att EU lär av erfarenheter från liknande garantifonder i medlemsländerna då tidigare granskningar av dessa har uppvisat svaga kopplingar till utvecklingsresultat⁷. Det är även viktigt att dessa nya typer av mekanismer introduceras med försiktighet, att de utvärderas och att det tydligt framgår hur de bidrar till biståndets målsättningar.

Sverige bör:

- Verka för att samtliga utvecklingseffektivitetsprinciper följs i samband med insatser som inkluderar den privata sektorn. Fokus bör inte ligga på gynnsamma förutsättningar för den privata sektorn, utan förutsättningar för hur den privata sektorn bäst kan bidra till en hållbar utveckling i mottagarländerna.
- Verka för att fokus för biståndsinsatser ligger på lokal privat sektor och lokal upphandling av tjänster som gynnar en hållbar utveckling i mottagarländer.

⁷ I t. ex. Sveriges fall visade tidigare granskningar av Swedfund bristande kopplingar till och uppföljning av utvecklingsresultat (SADEV 2008 och Riksrevisionen 2009). En uppföljande granskning av Riksrevisionen 2014 visade på förbättringar, men fortsatta behov av att stärka utvecklingsmål och att göra mer oberoende uppföljning: <https://data.riksdagen.se/fil/E55F6765-5C80-4601-B381-636E36D8B5BF>

- Verka för tydligare åtaganden kring avbindning av biståndet, och även åtaganden för att motverka så kallat informellt bundet bistånd som till exempel sker genom givares kontrakt med privata aktörer.
- Arbeta för att FN:s principer om företag och mänskliga rättigheter utgör tydlig utgångspunkt för insatser, och verka för obligatorisk rapportering och inte endast frivilliga åtaganden.

Jämställdhet

Uppföljningen av jämställdhetsindikatorn för utvecklingseffektivitet visade inför toppmötet i Mexiko att ungefär en tredjedel av mottagarländerna hade system för uppföljning av hur stor andel av utvecklingsresurser som investerats i insatser för jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter, och att trenden såg försiktigt lovande ut när det gällde ytterligare länder som uttalat en vilja att sätta upp denna typ av uppföljningssystem. En stor del av givarsamfundet, såsom EU och alla dess medlemsstater, har satt upp egna mål för hur många insatser som ska ha jämställdhet som delmål eller huvudsakligt mål, i enlighet med OECD-DAC:s så kallade Gender Marker. Detta borde vara en självklarhet för alla givare, så att deras åtaganden motsvarar mottagarländernas krav om att mäta och följa upp resurser till jämställdhet.

För att utvecklingssamarbetet effektivt ska bidra till resultat för både kvinnor och flickor, samt män och pojkar - och på så vis bidra till att långsiktigt förändra könsroller och den rådande könsmaktsordningen - krävs dock mer än att konstruera uppföljningssystemen på plats.

Utvärderingen av målen i EU:s Gender Action Plan fram till år 2015 visade att EU bara hade lyckats med en bråkdel av sina mål om jämställdhetsinriktning i insatserna och att detta i stor utsträckning berodde på bristande politisk vilja och ledarskap. Detta är bara ett av många exempel som visar på att beslutsfattare både i givar- och mottagarländer måste prioritera jämställdhet, även i praktiken, för att förändring ska äga rum. Att effektivt nå utvecklingsresultat kräver både ambitiösa satsningar på kvinnor och flickor samt förändringar av könsroller, och processer där organisationer och institutioner som har jämställdhetskompetens och/eller representerar kvinnorrättsorganisationer kan delta effektivt i utformningen av den förda politiken för utveckling. Det lokala ägarskapet måste ligga lika mycket hos kvinnor som hos män, vilket kräver särskilda resurser och processer, eftersom många organisationer och institutioner (folkvalda liksom civilsamhället) i många länder är mansdominerade.

Sverige bör:

- Verka för att givare och mottagare tillsammans antar kvantitativa mål för hur stor andel av utvecklingssamarbetet som ska ha jämställdhet som delmål eller huvudsakligt mål (OECD-DAC:s Gender Marker G1 eller G2). Detta mål bör ligga i linje med EU:s gemensamma mål om att 85 procent av alla nya program ska ha jämställdhet som delmål eller huvudsakligt mål.