

EN REFORMAGENDA FÖR BISTÅNDET

- SÅ KAN DEN LEVA UPP TILL SVERIGES ÅTAGANDEN OM FINANSIERING FÖR EN HÅLLBAR OCH RÄTTVIS UTVECKLING

Dessa grundläggande utgångspunkter för en reformering av Sveriges internationella bistånd har utvecklats med utgångspunkt i Sveriges internationella roll och åtaganden om bistånd och utvecklingsfinansiering, av en arbetsgrupp inom plattformen CONCORD Sverige.

Den årliga globala [rapporten om finansiering för hållbar utveckling](#) 2023 visar ett akut behov av ökad finansiering för global hållbar utveckling. I världens allvarliga kriser drabbas särskilt de mest utsatta länderna och människorna, som har störst behov och minst förmåga att mobilisera andra resurser.

I en reformagenda för biståndet förväntar vi oss att regeringen står fast förankrad i Sveriges internationella åtaganden om bistånd och utvecklingsfinansiering. Bland de finansiella flödena globalt har utvecklingsbiståndet en unik roll att spela för människor i fattigdom och förtryck. Regeringen bör också ta vara på Sveriges mervärden inom det globala utvecklingssamarbetet, inte minst i frågor som jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat.

Det internationella utvecklingssamarbetet står inför många utmaningar. En reformagenda för det svenska biståndet bör analysera dessa utmaningar på ett faktabaserat och inkluderande sätt, och ange en inriktning för hur svenskt bistånd kan hantera dem med ett tydligt rättighets-, jämställdhets- och fattigdomsfokus. Det gäller exempelvis frågor som lokalisering, samverkan mellan humanitärt stöd, utveckling och fredsbyggande, maktrelationer inom internationellt samarbete, inkluderande samverkan mellan aktörer, och hur det ökade behovet av finansiering ska hanteras i globala ödesfrågor som klimat- och miljökrisen, ojämlikheter, livsmedelskris, pandemins konsekvenser inte minst för barn och unga, Ukrainakriget och andra konflikter.

Vi uppmanar regeringen att:

1. Stå fast förankrad i biståndsmålet, mänskliga rättigheter och de fattigas perspektiv
2. Bekräfta och upprätthåll internationella regelverk och principer för biståndet
3. Prioritera de mest utsatta människorna och länderna
4. Besluta om budget och styrning av biståndet med fokus på långsiktighet, transparens och utvecklingseffekter
5. Lev upp till löften om ökad finansiering till civilsamhället, jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter, samt miljö och klimat
6. Kombinera med en samstämmig politik för en global hållbar utveckling

1. Stå fast förankrad i biståndsmålet, mänskliga rättigheter och de fattigas perspektiv

Att utrota fattigdomen är en av de största globala utmaningarna och en grundförutsättning för hållbar utveckling. Det slog Sverige och alla världens länder fast 2015 i Agenda 2030. Att bidra till att människor kan leva friare, tryggare liv med fler möjligheter och mer inflytande skapar motståndskraft mot kriser och öppnar vägar ut ur fattigdom och till motstånd mot förtryck. Det övergripande målet för Sveriges utvecklingspolitik sätter därför den enskilda människan och hennes rättigheter i fokus. Effektivt utvecklingsbistånd börjar med en lyhörd analys av grundorsakerna till fattigdom och förtryck och hur de tar sig uttryck i varje specifikt land. Sedan krävs långsiktiga partnerskap med lokalt förankrade aktörer som arbetar för jämställd, jämlik och hållbar förändring.

Tyvär är förändring sällan varken enkel, snabb eller ens i positiv riktning, om starka krafter verkar åt motsatt håll. Att arbetet för hållbar utveckling är svårt, ofta sker i motvind och tar tid är inte ett godtagbart skäl att avstå från att finansiera det. Ojämligheter och förtryck göder instabilitet och spår på globala utmaningar som drabbar även Sverige ekonomiskt, politiskt, miljömässigt och socialt. En mer fredlig, jämlik, jämställd och hållbar utveckling i andra delar av världen, även i länder långt borta, är därmed tydligt i linje med svenska intressen. Regeringen har förespråkat att biståndet i högre utsträckning ska främja svenska intressen, men hittills inte förtydligat hur det ska säkerställas att det sker på ett sätt som bidrar till, och inte konkurrerar med, biståndets övergripande mål.

Stora framsteg har gjorts i kampen mot fattigdom de senaste decennierna. De har inte skett per automatik, utan har krävt att världens länder gett politiskt fokus och finansiering till utvecklingsmål. Svåra bakslag i kampen mot fattigdom och förtryck på senare år gör det än mer nödvändigt att prioritera biståndets mål. Dock finns det en rad exempel på att bistånd utformas för att också passa biståndsgivares inrikespolitiska syften inom t ex [migrationspolitiken](#) eller handelspolitik och exportfrämjande. Om insatser inte utgår från mottagarna i utvecklingsländer och deras behov och intressen ökar risken att insatserna blir mindre effektiva och i värsta fall kontraproduktiva för hållbar utveckling och mänskliga rättigheter.

Regeringen bör:

- Säkerställa att det av riksdagen fastslagna övergripande målet är styrande för svenskt utvecklingssamarbete: "att bidra till bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck".
- Säkerställa att allt bistånd präglas av rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv.
- Garantera att regeringens nya mål och urvalskriterier om att "bidra till svenska intressen" definieras tydligt och underordnas det övergripande målet.

2. Bekräfta och upprätthålla internationella regelverk och principer för biståndet

Regler och standardsättning för det internationella biståndet görs i hög utsträckning inom OECD:s biståndskommitté DAC. DAC har en viktig roll i att stödja Sverige och andra medlemsstater att utveckla biståndets kvalitet, och prioritera i biståndet på ett kunskapsbaserat sätt enligt ingångna överenskommelser. Regeringen har fått rekommendationer från OECD DAC, bland annat i en [uppföljning](#) av den svenska politiken 2023. Specifikt i relation till reformeringen av biståndet uppmanar DAC regeringen att tillämpa tydliga kriterier för budgetförändringar och god samordning med andra utvecklingsaktörer för att behålla fokus på att minska fattigdom och på ansvarsfulla, långsiktiga övergångsperioder i de fall där samarbeten fasas ut. Kommitténs beslut fattas genom politiska kompromisser mellan biståndsgivarländerna. Det leder ibland till att annat än utvecklingsmålen styr besluten, vilket Sverige som ett land som strävar efter resultat och ett effektivt utvecklingssamarbete aktivt bör motverka i DAC-förhandlingarna.

Sverige har som nuvarande ordförande i det Globala partnerskapet för effektivt utvecklingssamarbete en möjlighet att påverka att de [internationella principerna för effektivt utvecklingssamarbete](#) genomsyrar biståndet. Givarländerna har hittills inte uppfyllt dessa åtaganden. EU och dess medlemsstater, som tillsammans är världens största biståndsgivare, har ett extra stort ansvar att vända den trenden. Det gäller åtaganden som att bygga på samarbetspartners ägarskap, anpassa biståndet till demokratiskt förankrade nationella utvecklingsplaner, samt använda samarbetsländers system för hantering av finansieringen. Det finns även åtaganden om att avbinda bistånd från krav på upphandling från givarlandet, arbeta långsiktigt och programbaserat, och tillhandahålla transparent information och planer som gör finansieringen förutsägbar på flera års sikt.

Givarna ska samarbeta effektivt med dagens breda krets av aktörer som verkar för hållbar utveckling, inklusive att bidra med finansiering, utrymme att verka och stärkt kapacitet till civilsamhället som en självständig aktör i egen rätt i arbetet för en hållbar utveckling. Dessa åtaganden förstärktes ytterligare i [DAC:s Rekommendation om goda förutsättningar för civilsamhället](#).

Regeringen bör:

- Säkerställa att Sveriges bistånd vilar stadigt på respekt för direktiv och rekommendationer från OECD:s biståndskommitté DAC.
- Motverka urholkning av OECD:s regelverk genom att i både DAC-förhandlingar och genomförande av biståndet sätta mottagarnas perspektiv och behov i fokus och värna integriteten i det regelbaserade internationella ramverket för officiellt utvecklingsbistånd.

- Säkerställa att och visa hur ett reformerat svenskt bistånd uppfyller de internationella principerna för effektivt utvecklingssamarbete utifrån överenskommelserna inom det Globala partnerskapet för effektivt utvecklingssamarbete.

3. Prioritera de mest utsatta länderna och människorna

Enligt Addis Ababa Action Agenda, den internationella agendan om finansiering för hållbar utveckling, är biståndets roll att komplettera länders egen offentliga finansiering. Åtagandet gäller särskilt i de fattigaste och mest utsatta länderna med begränsad tillgång till finansiering.

De flesta låg- och medelinkomstländer har sedan det moderna biståndets barndom haft god ekonomisk tillväxt, blivit mindre biståndsberoende och är idag mer heterogena i sin utveckling. De mest utsatta länderna i världen idag befinner sig i i konflikt eller är fragila stater. Dessa länder är starkt överrepresenterade bland de minst utvecklade länderna, och tillhör de grupperingar av länder där fattigdomen ökat mest sedan pandemin och där vägen framåt kantas av störst osäkerhet.

En bedömning av var och hur svenskt bistånd kan göra mest nytta för människor i fattigdom bör [inte enbart utgå från var det största antalet människor som lever i extrem fattigdom finns idag](#). Det skulle göra att svenska biståndsmedel hamnar i medelinkomstländer med stora ekonomier och befolkningar, medan de sköra och konfliktdrabbade länder där fattigdomen ökar prioriteras ned. Dessa är samtidigt de länder där fattigdomen nu och under kommande årtionden blir svårast att minska. Detta strider mot åtagandet i Agenda 2030 att inte lämna någon utanför (*leave no one behind*).

Ökat bistånd till medelinkomstländer behöver utgå ifrån att grundorsakerna till fattigdomen i dessa länder inte huvudsakligen är brist på ekonomiska resurser utan ojämlikhet och brist på social trygghet och andrareformer som motverkar fattigdom. Ökade handelsrelationer med ett stort medelinkomstland, kommer inte att råda bot på att grupper i befolkningen exkluderas på grund av ojämställdhet, sociala, kulturella, religiösa eller geografiska skäl.

Att bidra effektivt till bättre livsvillkor för människor i fattigdom och förtryck handlar inte om standardiserade åtgärder med stordriftsfördelar, utan om att stödja människor i att förändra sin vardag och sina samhällen, nu och på sikt. De stora utvecklingsekonomierna har betydligt bättre förutsättningar i sitt arbete för att förverkliga det Globala målet om att utrota extrem fattigdom, och svenskt bistånd skulle där ge svag additionell nytta. Dessutom går bistånd till näringslivsutveckling i form av subventionerade lån och garantier främst till övre medelinkomstländer redan idag. I de flesta länder är det officiella biståndets viktigaste roll för handel och näringslivsutveckling inte att stötta vissa investeringar och handelsrelationer, utan att stärka kapacitet, regelverk, marknadsinstitutioner och antikorrupcion. Och i de minst utvecklade

länderna är ofta andra insatser för människors liv och säkerhet, utbildning och hälsa, samt försörjning från lokala marknader och värdekedjor ännu viktigare prioriteringar.

Regeringen bör:

- I beslut om bilaterala samarbetsländer behålla tyngdpunkten på de minst utvecklade länderna och fragila stater, där behoven är störst och möjligheten att mobilisera andra finansiella resurser är minst.
- Komplettera med strategiska stöd i medelinkomstländer där Sveriges förmåga att arbeta internationellt i motvindsfrågor kan utgöra ett viktigt bidrag till att motverka fattigdom och förtryck, till demokratirörelser, jämställdhetsorganisationer och organisationer som främjar jämlikhet och försvarar miljö, mänskliga rättigheter och barns rättigheter.
- Säkerställa en väl genomtänkt och underbyggd process med transparenta kriterier för regeringens fokusering av antalet bilaterala och multilaterala samarbetsparter i Sveriges utvecklingssamarbete.
- I formuleringen av kriterier för samarbetsparter utgå från biståndets övergripande mål, mänskliga rättigheter, fattiga människors perspektiv, principerna för effektivt utvecklingssamarbete, samt åtaganden i internationella ramverk som Agenda 2030, Parisavtalet, Addis Abeba Action Agenda och Sendai-ramverket.

4. Besluta om budget och styrning av biståndet med fokus på långsiktighet, transparens och utvecklingseffekter

Undertecknande organisationer beklagar att Sverige, som ett av världens rikaste länder, har övergett åtagandet om att det internationella biståndet ska vara en procent av bruttonationalinkomsten. Detta i en tid då gapet mellan de mest utsatta länderna och höginkomstländerna har ökat kraftigt sedan pandemin. Regeringens snabba minskning av biståndets andel av BNI kräver att mekanismer för ökad transparens sätts på plats i den svenska statens budget, så att det är möjligt att enkelt granska att Sverige lever upp till biståndsåtaganden i EU och FN. I de internationella principerna för effektivt utvecklingssamarbete ingår också åtaganden om förutsägbarhet, vilket innebär att Sverige i god tid bör tillhandahålla fleråriga planer över biståndet som kommer att ges i partnerländer.

En ökad budgettransparens är viktig även när det gäller avräkningarna för inhemska flyktingkostnader, som ökade kraftigt i och med att många personer flydde från Ukraina 2022. Den tidigare regeringen gjorde då plötsliga nedskärningar av biståndsverksamheten, och nuvarande regering har sagt att deras nya modell för avräkningar inte medger återföring av pengar i ändringsbudgetar. Sammantaget har detta lett till en dubbel börda på aktörer inom biståndet, med över 3 miljarder kronor i oanvända flyktingkostnader tagna från biståndsbudgeten under 2022 och 2023. Det vill säga pengar som inte gick till något ändamål, varken bistånd eller flyktingmottagande. Skattebetalarna bör kunna förvänta sig att statens budget är mer ändamålsenlig och transparent än så.

Regeringen har gjort nya och positiva åtaganden om att minska asylavräkningarna från biståndet och aldrig göra nedskärningar under ett pågående budgetår. Det är viktigt att regeringen lägger fram sin nya modell för att hantera asylavräkningar från biståndet för riksdagens kännedom. Den tidigare modellen är väl förankrad i riksdagen, vilket den nya också bör vara för att säkerställa att inga plötsliga budgetminskningar kan göras nästa gång en kris i omvärlden påverkar Sveriges flyktingmottagande.

En viktig fråga för ökad transparens och möjlighet till långsiktig planering och hantering av partnerskapsrelationer och avtal inom biståndet är att regeringen redan i budgetpropositionen tillkännager den preliminära fördelningen av budget mellan anslagsposterna inom biståndsverksamheten. Åren 2022 och 2023 saknades detta och summor för anslagsposterna offentliggörs istället i regleringsbrevet till Sida i december. Detta påverkar tusentals samarbeten och underavtal som drabbas av effektivitetsförluster i slutet och i början av varje år. Inom civilsamhällets utvecklingssamarbete är förändringar i biståndets budget och styrning reglerat i regeringens och civilsamhällets [Gemensamma Åtaganden](#) inom utvecklingssamarbetet, där regeringen åtar sig att ”verka för tydliga och långsiktiga villkor för civilsamhällesorganisationernas förutsättningar att utöva sina verksamheter”.

Inkluderande nationellt ägarskap är en av de internationella principerna för effektivt bistånd och innebär att biståndet ska utgå ifrån mottagarnas behov, prioriteringar och analyser. Stärkt lokalt ägarskap är förmodligen den enskilt viktigaste strategin för att öka effektiviteten i biståndet. Tyvärr går det trögt att leva upp till internationella åtaganden på området. Regeringen behöver därför prioritera arbetet för att stärka ett lokalt ägarskap i planering, styrning och genomförande av insatser, och gärna inspireras gärna av metoder som civilsamhället utvecklar. Det förutsätter lyhörddhet och dialog med olika aktörer – inte minst civilsamhället i samarbetsländerna.

Regeringen bör:

- Redovisa biståndets andel av BNI tydligt i budgetpropositionen, så att Sveriges riksdag och oberoende granskare kan bevaka att Sverige fortsätter respektera internationella åtaganden i EU och FN om biståndets nivå totalt om minst 0,7 procent av BNI, liksom det särskilda åtagandet till de minst utvecklade länderna.
- Förtydliga och transparent redovisa den nya modell och rutin som regeringen har kommit överens om för hantering av inhemska asylkostnader i biståndsbudgeten.
- Säkerställ att budgetpropositionen alltid publicerar preliminär budget för anslagsposterna i biståndsverksamheten, och att alla större budgetförändringar sker gradvis och över en period av flera år.
- Prioritera arbetet för att stärka ett lokalt ägarskap i planering, styrning och genomförande av insatser.

5. Lever upp till löften om ökad finansiering till civilsamhället, jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter, samt miljö och klimat

Sverige har i internationell jämförelse ett unikt starkt engagemang bland allmänheten, folkvalda och samhällsinstitutioner för jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter. Enligt enkäten EU Barometer tycker fler än dubbelt så många av svenskarna jämfört med andra EU-medborgare att det är en viktig roll för biståndet att stärka demokrati och mänskliga rättigheter. Här har Sverige ett unikt mervärde som samarbetspartner till förkämpar för demokratisering, jämställdhet och mänskliga rättigheter runtom i världen. Detta är oerhört viktigt inte minst i den globala backlash för demokrati och jämställdhet som pågått de senaste femton åren. Sveriges prioritering av jämställdhet som mål och medel i utvecklingssamarbetet enar så gott som alla riksdagspartier, och Sverige ligger högt i internationella jämförelser av andelen bistånd som har jämställdhet som primärt (10%) eller delsyfte (73%). Globalt har dock så lite som [fyra procent](#) av allt bilateralt bistånd jämställdhet som huvudsyfte, och nivån minskar eller stagnerar i de flesta länders bistånd, istället för att öka enligt behov.

Miljö- och klimatkriserna är existentiella hot mot mänskligheten och förstärker andra kriser. Klimatkrisen hotar exempelvis livsmedelsförsörjning och energiproduktion samt ökar osäkerheten kring vattentillgång. Utarmningen av den biologiska mångfalden och ekosystemkollaps påverkar direkt matproduktion och skogsbruk och leder till ökad sårbarhet vid klimatrelaterade katastrofer. Hela planeten påverkas, men utsatta människor, grupper och regioner drabbas värst. Kampen om resurser och förändrade livsbetingelser på grund av klimat- och naturkrisen bidrar till konflikter. Hoten mot miljöförsvare och klimatrelaterade konflikter förutspås öka. Den exponentiella ökningen av behoven av klimatfinansiering till utsatta grupper och samhällen kommer att kräva [ett kraftigt ökat bistånd och annan utvecklingsfinansiering](#).

Det är glädjande att regeringen i sin ”Bana för biståndet” (bilaga till Tidöavtalet) tydligt uttrycker att *”Tematiska prioriteringar ska göras med fokus på fattigdomsbekämpning och hälsoinsatser för de allra mest utsatta, demokratibistånd till människorättsförsvare och demokratikämpar, utökat och effektiviserat klimatbistånd, och kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter.”* Det är likaså viktigt att regeringen där enades om att öka andelen bistånd som kanaliseras via civilsamhället, då arbete inom civilsamhället ofta fokuserar på marginaliserade gruppers organisering, möjligheter och rättigheter.

Mindre glädjande är att löfena om ökat fokus och finansiering hittills inte följts upp i handling. Enstaka budgetposter har återställts till samma nivå som innan förra regeringens nedskärningar i biståndet 2022, men många budgetposter med stor andel stöd till civilsamhället och de tematiska prioriteringarna har antingen lämnats kvar på en begränsad summa, eller i flera fall skurits ner ytterligare. Här behöver regeringen ta ett helhetsgrepp, så att budgeten speglar prioriteringarna.

Regeringen bör:

- Leva upp till löftet om ökat finansiellt stöd till civilsamhället, människorätts- och demokratiörelser och finansiering för jämställdhet.
- Ta fram en plan för hur löftet om jämställdhet som ett kärnvärde ska integreras inom alla delar i politiken, inte minst vad gäller satsningen på finansiering till privata sektorn och handel.
- Inom biståndet lägga yttersta vikt vid att finansiellt stöd till klimatåtgärder och bevarande av biologisk mångfald riktas till de mest utsatta länderna och grupperna.
- Utveckla stödet i synnerhet i repressiva kontexter, till utsatta aktörer i civilsamhället med begränsad finansiering, och till lokalt förankrade krafter för demokratisk, jämställd och hållbar utveckling.
- Stödja civilsamhället som utvecklingsaktörer i sin egen rätt, och inte enbart som genomförare av andras prioriteringar.

7. Säkerställ en samstämmig politik för en global hållbar utveckling

Enligt [FN:s uppföljningsrapport om Globala målen](#) har finansieringsbehoven för att uppnå målen ökat kraftigt under de överlappande kriser som drabbat världen de senaste åren. FN bedömer att endast 12 procent av delmålen i Agenda 2030 kan uppnås med nuvarande nivå av finansiering.

Internationellt bistånd kan inte ensamt utrota fattigdomen i världen och skapa en hållbar utveckling. De stora insatserna måste göras genom politiska reformer och genom omställning i institutioner och i näringslivet. Allra viktigast är därför den politik som regeringen bedriver för att andra politikområden ska bidra till hållbar utveckling. Biståndet är en liten och viktig del av utvecklingspolitiken, men bestående förändring kräver samtidigt agerande för rättvis handel, globala finansiella reformer, skuldavskrivning, åtgärder mot skatte- och kapitalflykt, samt hållbara företag och investeringar. I de fall där målkonflikter uppstår mellan olika politikområden ska de hanteras utifrån de åtaganden som Sveriges riksdag samt EU i sitt grundfördrag har gjort om samstämmighet för global hållbar utveckling, i enlighet med Agenda 2030.

Ambitiösa politiska reformer behövs på alla områden som ingår i Addis Ababa Action Agenda för finansiering av hållbar utveckling, så att alla finansieringskällor ställs om och samverkar för att nå Globala målen. Vi uppmanar regeringen att använda det internationella biståndet till sådant som andra typer av utvecklingsfinansiering inte förmår, på ett sätt som ökar inflytande, möjligheter och trygghet för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Regeringen bör:

- Visa att Agenda 2030 är en prioritering för hela regeringen med vilja att föra en samstämmig politik med en tydlig handlingsplan och reformer för hållbar finansiering av Agenda 2030. Långsiktiga effekter för global hållbar utveckling bör prioriteras när det uppstår konflikter mellan politikområden.

CONCORD Sveriges AidWatch-arbetsgrupp vill se en reformagenda som lever upp till Sveriges åtaganden om bistånd och finansiering för hållbar utveckling.

Organisationer som bidragit till rekommendationerna:

Act Svenska kyrkan

Diakonia

Erikshjälpen

ForumCiv

Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet

International Rescue Committee (RESCUE Sverige)

Naturskyddsföreningen

Plan International Sverige

PMU

RFSU

Svenska missionsrådet

We Effect