

Nya biståndsmålet i historiskt perspektiv

Expertgruppens seminarium

31 oktober 2013

Bertil Odén

Tidigare målformuleringar

- 1962: ”Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå.”
- 1968: ”Målet för utvecklingssamarbetet och för den biståndsgivning, som måste ingå däri, är en höjning av de fattiga folkens levnadsnivå.”
- 1978: Det allmänna målet för biståndet är att bidra till en höjning av de fattiga människornas levnadsnivå genom direkt angrepp på fattigdomen och dess orsaker.”

Målformuleringarna 2003 och 2013

- Proposition 2002/03:122: ”Målet för Sveriges utvecklingssamarbete skall vara att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.”
- Proposition 2013/14:1, utgiftsområde 7: ”Förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. All verksamhet som finansieras inom utgiftsområde 7 ska bidra till att det övergripande målet uppnås.”

Vad är nytt med det nya målet?

- Kan ses som kodifiering av senare års utveckling.
- Är oklart formulerat. Kan innebära en mycket kraftig förändring eller ingen alls.
- Oklart hur nya målet förberetts och förankrats.

Kan ses som kodifiering av de senaste årens utveckling

- Tillägget ”och förtryck” kan ses som en kodifiering av utvecklingen de senaste åren då stöd till demokrati och MR fått större utrymme både i form av ökade resurser och när det gäller prioritering i budgetproposition och andra policydokument.

Varför termen ”förtryck” och inte ”demokrati och MR”?

- Oklart varför termen ”förtryck” används, som är ett snävare begrepp än demokrati och MR.
- Kan bero på att det utgör en av de sex utmaningarna i PGU-skrivelsen 2008. Stämmer däremot inte med tematiska prioriteringen ”demokrati och MR”.
- Det mångdimensionella fattigdomsbegrepp som använts sedan PGU-propositionen 2003 inbegriper förtryck. Tillägget kan ses som markering av vad som redan hänt.

Den nya formuleringen är oklar

- Formuleringen är oklar – måste målgruppen lida under både fattigdom och förtryck eller räcker ett av dessa kriterier?
- Den första tolkningen skulle innebära en mycket kraftig förändring av målet.
- Fattigdom och förtryck har i de senaste budgetpropositionerna och andra policydokument kopplats ihop på samma sätt som i den föreslagna målformuleringen.

Vad betyder nya målet för reformbiståndet?

- Vad betyder den nya målformuleringen för verksamheten i Östeuropa? Som tidigare hade särskild målformulering: "Att bidra till stärkt demokrati, rättvisa och hållbar utveckling samt ett närmande till EU och dess värderingar." Nu ska övergripande målet gälla också denna del.
- Erfarenheterna av denna modell fram till 2006 är problematiska.

Andra meningen i målformuleringen blir förmodligen viktigare i praktiken

- Den andra meningen kan bli den viktigaste: "All verksamhet som finansieras inom utgiftsområde 7 ska bidra till att det övergripande målet uppnås." Har, m.u.a. reformbiståndet till Östeuropa gällt tidigare, men understryks nu starkare. Det innebär att Swedfund, NAI, Bernadotteakademin, Rikspolisstyrelsen, Kammarkollegiet m.fl. ska kunna visa att de bidrar till målet att "minska fattigdom och förtryck".

Förberedelse och presentation av tidigare målformuleringar

- 1962: Omfattande utredningsarbete som resulterade i riktlinjeproposition.
- 1968: Oförändrat huvudmål + tillägg av ett delmål i riktlinjeproposition.
- 1978: Riktlinjeproposition förbereddes i parlamentarisk utredning.
- 2003: Riktlinjeproposition förbereddes i parlamentarisk utredning.

Förberedelse och presentation av den nya målformuleringen

- 2013: Instoppad på 11 rader i budgetpropositionen under rubriken ”En förenklad målhierarki”.
- Som motivering anges att Statskontoret påpekat att ett övergripande mål för den samlade verksamheten under utgiftområde 7 är en förutsättning för att regeringen ska kunna förtydliga och förenkla biståndets målhierarki.
- Men det finns ju redan ett övergripande mål?

Varför har man inte ändrat tidigare?

Några gissningar:

- En orsak kan vara att det mångdimensionella fattigdomsbegreppet inkluderat demokrati o MR.
- Oenighet mellan regeringspartierna??
- Problematiskt att baxa in reformsamarbetet i Östeuropa, Balkan, Turkiet i fattigdomsfällan?
- Jfr erfarenheter från perioden fram till 2006.

De sex delmålen 1962-2003

- Fattigdomsbekämpning övergripande mål.
- 1962: Ekonomisk tillväxt, ekonomisk och social tillväxt, demokrati
- 1968: Ekonomiskt oberoende
- 1978: Kodifiering av dessa fyra mål
- 1987: Omsorg om miljön
- 1995 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Ingen prioritering mellan delmålen

Kursändringar utan att målen ändras (1)

- *Utgångspunkt: Det övergripande målet är och har hela tiden varit utopiskt – dvs det anger en ambition eller vision. Beslut på andra nivåer och faktorer utanför regeringens inflytande, påverkar biståndets inriktning mer än visionen.*
- Policybeslut på lägre nivåer – handlingsriktlinjer. PGU- skrivelsen 2008, policies, strategier. Det DAC kallat ”skogen av policydokument”.
- Detaljregleringsparadoxen skapar frizoner.

Kursändringar utan att målen ändras (2)

Biståndsinriktningen styrs också av andra faktorer:

- Internationella biståndstrender.
- Utvecklingsforskningens resultat och genomslag.
- Den svenska regeringsideologin.
- Grad av mottagarinflytande och kapacitet.
- Politiska ledningens kompetens att styra.

Biståndspolitikens speciella situation

- Biståndstödd verksamhet sker långt borta.
- Påverkar inte människor med rösträtt i Sverige
- Återkoppling till de direkt berörda saknas.
- De flestas uppfattning om biståndets mål och resultat styrs av andra- och tredjehandskällor och mediabilder.
- Svårare att utvärdera: ofta sämre data, svårare arbetsmiljö och svaga institutioner.

Enprocentsmålet – det enda som är lätt att följa upp

- Det enda biståndsmål som är lätt att följa upp är 1%-målet. Det är därför så mycket av biståndsdiskussionen handlat om detta mål, i stället för effekterna i form av mätbar fattigdomsminskning, där data är osäkra och biståndet endast utgör en av många faktorer som har bidragit till den förändring som kan räknas fram.

Olika grundsyn på biståndets roll

- *Biståndsaktörerna är agenter för förändring.* Detta synsätt grundas vanligen på misstro mot samarbetspartnerns förmåga eller vilja att genomföra det man kommit överens om plus new public management-tänkande
- Biståndets roll är att vara instrument för att *skapa förutsättningar för samarbetslandets aktörer att förändra och utveckla.* Bygger på ömsesidigt förtroende mellan parterna.

Framtida mål ? (1)

- Förändrat biståndslandskap, inkl. färre låginkomstländer och stor andel av världens fattigaste i medelinkomstländer, tillsammans med alltmer hotande globala utmaningar innebär sannolikt att en allt mindre del av internationella biståndet går till enskilda fattiga länder och en allt större andel till internationella insatser för att möta de globala utmaningarna.
- Internationellt samarbete, där OECD och EU-ländernas regeringar måste acceptera att andra aktörer får väsentligt större inflytande.

Framtida mål ? (2)

- Samsyn mellan politikområdena blir allt viktigare.
- Balansen mellan initiativ för att möta globala utmaningar och bilateralt bistånd till fattiga och konfliktdrabbade.
- Inom det senare: fortsatt fattigdomsinriktning eller ännu starkare fokus på nischfrågor som ofta också är motvindsfrågor, t.ex. MR, miljö jämställdhet.
- Koncentration på färre länder, områden och globala utmaningar.