

Till statsrådet Jan O Karlsson

Genom beslut den 9 december 1999 bemyndigade regeringen statsrådet Maj-Inger Klingvall att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda Sveriges politik för global utveckling. Enligt direktiven, som bifogas i bilaga 1, skulle kommittén redovisa sitt arbete senast i oktober 2001.

Den 18 februari 2000 beslutade regeringen om förordnanden för ledamöter, sakkunniga och sekretariat. Maj-Lis Lööv utsågs att vara ordförande för utredningen. Följande ledamöter utsågs att ingå i kommittén; Viola Furubjelke (s), Reynoldh Furustrand (s), Sinikka Bohlin (s), Ann Schlyter (v), Marianne Samuelsson (mp), Åke Pettersson (c), Madeleine Sjöstedt (fp), Bertil Persson (m), Göran Lennmarker (m) och Anders Wijkman (kd). Sakkunniga: Ragne Beiming, Bo Landin, Margaretha Ringström och Svante Sandberg. (Alfhild Petrén ersatte Svante Sandberg från och med septembersammanträdet 2001.)

Mia Horn af Rantzien har varit utredningens huvudsekreterare med Agneta Johansson och Lars Ove Ljungberg som biträdande sekreterare samt i utrednings slutskede Torgny Holmgren. Elisabet Åkerblom har varit administrativ sekreterare.

Regeringskansliet och Sida fick i uppdrag att bistå kommittén med experter. Följande personer utsågs: från Utrikesdepartementet Lennart Båge UD-IC, som under utredningstiden ersattes av Gunilla Olsson, från UD-GC Lena Sundh som ersattes av Marika Fahlén, från UD-IH Anders Ahnlid som ersattes av Kajsa Olofsgård, från Miljödepartementet Peter Westman som ersattes av Per Thege, från Finansdepartementet Stefan Elmblad och från Sida Carin Norberg.

Kommittén beslöt att arbeta under beteckningen Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling och kommitténs första sammanträde kunde hållas den 23 februari 2000.

Fortlöpande har kommittén redovisat inhämtat faktaunderlag m.m. på utredningens speciella hemsida www.globkom.net

Samtliga de förslag som framförs kan enligt kommitténs uppfattning finansieras inom ramen för biståndsanslagen och andra berörda anslag när samfinansiering är motiverat.

Den 18 oktober 2001 beviljades kommittén förlängd tid till den 20 december 2001 och den 20 december beviljades ytterligare förlängning till 15 mars 2002.

Kommittén har bedrivit ett omfattande utåtriktat arbete som redovisas på annan plats i betänkandet samt på den CD som bifogas betänkandet.

Stockholm i mars 2002

Maj-Lis Lööv
Ordförande

Viola Furubjelke
Reynoldh Furustrand
Sinikka Bohlin
Bertil Persson
Göran Lennmarker

Ann Schlyter
Anders Wijkman
Åke Pettersson
Madeleine Sjöstedt
Marianne Samuelsson

Sakkunniga:

Ragne Beiming
Bo Landin
Alfhild Petrén
fr.o.m. augusti 2001
Margaretha Ringström
Svante Sandberg
t.o.m. augusti 2001

/Sekretariatet:

Mia Horn af Rantzien
Huvudsekreterare
Torgny Holmgren
Bitr sekr fr.o.m. augusti 2001
Agneta R Johansson
Bitr sekr
Lars Ove Ljungberg
Bitr sekr
Elisabet Åkerblom
Adm sekr

Innehåll

Sammanfattning	11
Arbetets uppläggning	25
Betänkandets uppläggning	29
1 En rättvisare värld utan fattigdom.....	31
1.1 Utmaningen.....	31
1.2 Fattigdomens dimensioner	32
1.3 Fattigdomens utbredning	34
1.4 Utvecklingen i olika regioner	37
1.5 Det behövs en human globalisering	40
1.6 Möjligheterna är större än någonsin	43
1.7 Hinder för utveckling	44
1.8 Kunskapsgapet måste minskas	47
1.9 En hållbar utveckling för framtidens behov	49
1.10 Nya aktörer och protester	51
1.11 Vikten av koherens.....	54
2 Förhållningssätt och mål - vision för en ny svensk politik för global utveckling	57
2.1 Visionens grundläggande beståndsdelar	57
2.2 Grundläggande förhållningssätt	58

2.2.1	En breddning av politikområdet och ett tydliggörande av solidariteten och det upplysta egenintresset	58
2.2.2	Sydperspektivet med ökade valmöjligheter	61
2.2.3	Rättighetsperspektiv och betydelsen av demokratiska processer.....	65
2.3	Mål.....	74
2.3.1	De biståndspolitiska målen.....	74
2.3.2	Målen för ett breddat politikområde.....	76
2.3.3	Målen för en svensk politik för global utveckling.....	78
2.3.4	De internationella utvecklingsmålen.....	80
2.3.5	Målen för samarbetet med Central- och Östeuropa	81
3	Utvecklingshänsyn inom samtliga politikområden.....	83
3.1	Utvecklingshänsyn – en avvägning mellan olika mål	83
3.1.1	Utrikespolitik	86
3.1.2	Handelspolitiken	87
3.1.3	Jordbrukspolitiken	94
3.1.4	Näringslivspolitik	96
3.1.5	Migrations- och återvändandepolitik	98
3.1.6	Utbildnings- och forskningspolitik	100
3.1.7	Genpolitik samt andra tvärfrågor	102
3.2	Överväganden och förslag.....	104
3.2.1	Överväganden.....	104
3.2.2	Förslag.....	107
4	Globala nyttigheter	109
4.1	Globala nyttigheter – en strävan mot gemensamma mål	109
4.1.1	Konfliktförebyggande, konflikthantering och humanitära insatser.....	114
4.1.2	Katastrofhantering och humanitära insatser.....	119
4.1.3	Stabilitet i det internationella finansiella systemet...	122
4.1.4	Miljöarbete utifrån global, regional och lokal samverkan	124
4.1.5	Kampen mot smittsamma sjukdomar	129
4.1.6	Kampen mot organiserad internationell brottslighet och korruption.....	132

4.2	Överväganden och förslag	133
4.2.1	Överväganden.....	133
4.2.2	Förslag	137
5	Centrala utgångspunkter för utveckling och fattigdomsbekämpning i utvecklingsländer	141
5.1	Nationellt ansvarstagande.....	141
5.1.1	Institutionell kapacitet och rättssäkerhet.....	142
5.2	Demokrati och mänskliga rättigheter	143
5.2.1	Det civila samhällets roll.....	147
5.2.2	Medias roll	150
5.2.3	Jämställdhet	150
5.2.4	Barns rättigheter.....	153
5.2.5	Människor med funktionshinder och deras rättigheter	155
5.3	Politik för ekonomisk utveckling.....	156
5.3.1	Näringsliv och arbetsmarknad	158
5.3.2	Informations- och kommunikationsteknologi	160
5.3.3	Handelns och handelspolitikens roll	161
5.3.4	Ohanterlig skuldbörda.....	164
5.3.5	Jordbruk och livsmedelssäkerhet	165
5.3.6	Urban utveckling	168
5.4	Miljöpolitik.....	171
5.4.1	Miljövänlig teknik	173
5.5	Politik för social utveckling.....	175
5.5.1	Kulturens roll för utveckling.....	178
5.5.2	Hälsa och utveckling.....	179
5.5.3	Kampen mot hiv/aids.....	180
5.5.4	Utbildning och forskning.....	182
5.5.5	Religion och utveckling	184
5.6	Sammanfattning.....	185
6	Biståndets roll.....	189
6.1	Erfarenheter i bistandsarbetet	190
6.1.1	Biståndets effektivitet – samsyn och meningsskiljaktigheter	190

6.1.2	Förutsättningar för partnerskap.....	194
6.1.3	Biståndskoordinering.....	196
6.2	Det svenska biståndet.....	198
6.2.1	En historisk återblick i ett internationellt perspektiv.....	198
6.2.2	Fattigdomsmålets uttolkning.....	200
6.2.3	Stöd till demokratiska processer och mänskliga rättigheter.....	202
6.2.4	Stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnader...	204
6.2.5	Integration av tvärgående teman i biståndet: jämställdhet m.m.	206
6.3	Trender i det internationella biståndet.....	208
6.3.1	Nya trender inom den svenska biståndet.....	208
6.3.2	Andra länders biståndspolitik.....	210
6.3.3	De multilaterala organisationerna.....	213
6.3.4	Europeiska unionens bistånd.....	217
6.3.5	DAC.....	218
6.4	Det svenska landbaserade biståndets utformning.....	219
6.4.1	Överväganden.....	222
6.4.2	Förslag.....	235
6.5	Svenska profilfrågor.....	237
6.5.1	Att bygga kunskapskapacitet.....	240
6.5.2	Att stödja demokrati, offentlig förvaltning och jämställdhet.....	242
6.5.3	Den enskilda människans rättigheter och säkerhet.....	244
6.5.4	Slutsatser.....	246
7	Aktörer med nya roller.....	247
7.1	Ökade behov av utvecklingsfinansiering.....	247
7.1.1	Förslag.....	249
7.2	De multilaterala organisationerna.....	249
7.2.1	Utvecklingshänsyn inom samliga politikområden...	249
7.2.2	Globala nyttigheter.....	253
7.2.3	Bistånd.....	253
7.2.4	Överväganden och förslag.....	254

7.3	Europeiska Unionen	255
7.3.1	Brister i EU:s politik.....	255
7.3.2	Globala nyttigheter	257
7.3.3	EU:s roll i internationellt utvecklingssamarbete.....	258
7.3.4	Överväganden och förslag.....	260
7.4	Näringsliv och arbetsmarknad.....	261
7.4.1	Näringslivet som partner.....	261
7.4.2	Arbetsmarknadsfrågor	263
7.4.3	Näringslivets utvidgade ansvar.....	263
7.4.4	Överväganden och förslag.....	268
7.5	Det civila samhällets organisationer.....	272
7.5.1	Bidrag till ökad samstämmighet i politiken.....	272
7.5.2	Det globala civila samhället	273
7.5.3	Det civila samhällets roll i biståndet	274
7.5.4	Överväganden och förslag.....	276
8	Styrning, lärande och analys	279
8.1	Politiskt ansvar och parlamentarisk kontroll.....	279
8.1.1	Mål- och resultatstyrning	279
8.1.2	Utvecklingshänsyn inom samtliga politikområden.....	281
8.1.3	Globala nyttigheter – samarbete och samfinansiering.....	283
8.1.4	Biståndets rapportering och uppföljning.....	285
8.1.5	Utvärdering och lärande	288
8.1.6	Finansiering och effektivitet	291
8.1.7	Information och kommunikation.....	292
8.2	Analys och formulering av politik.....	293
8.2.1	Behov av analys och kunskapsuppbyggnad.....	293
8.3	Styrning och analys på global nivå	295
8.3.1	Hantering av globala problem.....	295
8.4	Övervägande och förslag	299
8.4.1	Överväganden.....	299
8.4.2	Förslag	301

Reservationer och särskilda yttranden.....	303
Förkortningsordlista.....	343
Referenser.....	347
Bilaga 1 Kommittédirektiv	357
Bilaga 2 Globkoms kommittémöten och aktiviteter	369

Sammanfattning - en ny svensk politik för global utveckling

Varje människa har rätt till ett *värdigt liv*. Att utrota fattigdomen i världen är mänsklighetens största moraliska, politiska och ekonomiska utmaning och en förutsättning för fred, stabilitet och hållbar utveckling. En värld med skriande orättvisor förblir en otrygg värld för alla – inte bara för fattiga människor, utan också för välbeställda individer och stater. Att bekämpa fattigdomen och skapa en rättvisare värld ligger i allas intresse. Visionen måste vara en värld där alla människor har sina grundläggande politiska, ekonomiska och sociala rättigheter tillgodosedda.

Många *framsteg* har gjorts. Under de senaste 30 åren har den genomsnittliga förväntade livslängden i världen ökat med 20 år. Barnadödligheten har halverats. Antalet elever i grundskola har fördubblats. Allt fler flickor börjar skolan. Många länder, framför allt i Asien, har på kort tid utvecklats från fattiga länder till medelinkomstländer. Demokratiska styrelseskick har introducerats i ett stort antal länder¹. Detta visar att fattigdom kan bekämpas och att utveckling är möjlig om den politiska viljan finns.

Men ändå lever vi i en värld med *utbredd fattigdom* vid sidan av stor rikedom. Fler än 80 länder hade lägre per capita-inkomst år 2000 än 1990. I stora delar av världen dör ett barn av tio före fem års ålder, i flera länder två av tio. En halv miljon kvinnor dör årligen i samband med graviditeten. 130 miljoner barn går fortfarande inte i skolan, de flesta av dem är flickor². Minst 1,2 miljarder människor försöker överleva på mindre än en dollar om dagen och de allra sämst ställda halkar efter. Överallt är det till största delen kvinnor som är fattiga och kvinnornas andel av de fattiga ökar.

Erfarenheterna av gångna decenniers utveckling visar att fortsatt tillväxt i den globala ekonomin måste ske med långt större *hänsyn till miljön* och naturresurserna. Dagens produktions- och konsum-

¹ OECD-DAC, 2001b

² UNICEF, 2000

tionsmönster är inte långsiktigt hållbara, framför allt inte i en värld med snabbt växande befolkning. Ansvaret att utveckla långt mera effektiva metoder för energi- och resurshanteringen vilar i första hand på de rika länderna men måste samtidigt ägnas starkt ökad uppmärksamhet i utvecklingssamarbetet.

Utredningen inleder med att beskriva de *omvärldsförändringar* som ägt rum och de nya förutsättningar som gäller för arbetet med att bekämpa fattigdomen i utvecklingsländer (Kapitel 1). Inledningsvis konstateras att fattigdomen påverkas av omvärldens politik på en lång rad politikområden, av de internationella och regionala regelverkens utformning och tillämpning, av tillgången på globala nyttigheter och av nationell politik i utvecklingsländerna samt tillgång på resurser och rådgivning via bl.a. biståndet.

Biståndet kan inte ensamt bekämpa världens fattigdom. En lång rad andra politikområden och policyinstrument står till regeringens förfogande och måste också användas. Svensk politik inriktad på nationella frågor har ofta effekter även för fattiga människor och länder. Hållbara lösningar på många globala problem kräver internationellt samarbete och medverkan från utvecklingsländer. Utredningen konstaterar att motiven att agera är två: *solidariteten och det upplysta egenintresset*.

Tre nya förhållningssätt föreslås för svensk politik för global utveckling

Utredningen föreslår tre nya förhållningssätt för en svensk Politik för Global Utveckling (PGU) (Kapitel 2).

- *En breddning av politikområdet*

Kommittén förslår att den svenska politiken för global utveckling skall innehålla tre delområden: utvecklingshänsyn inom samtliga berörda politikområden, samarbete kring främjande av globala nyttigheter och bistånd.

- *Ett sydperspektiv*

För det andra föreslås ett *sydperspektiv* som avses leda till ökat inflytande och ökade valmöjligheter för både fattiga människor och länder. Biståndssamarbetet måste innebära ökad respekt för *demokratiska processer* i utvecklingslandet och ökat ansvarstagande från utvecklingslän-

ders regeringar för utformning och genomförande av politiken. Detta måste kombineras med större möjligheter för utvecklingsländerna att fritt välja sina rådgivare. Insatser krävs också för att stärka rösterna från syd i det internationella samarbetet.

- *Ett rättighetsperspektiv*

För det tredje förslår kommittén att ett rättighetsperspektiv ska ligga till grund för det breddade politikområdet för global utveckling och betonar att detta måste kombineras med stöd till demokratiska processer. Ett rättighetsperspektiv sätter den enskilda människan i fokus, och tydliggör olika människors olika behov. I ett rättighetsperspektiv utgår man från de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter (MR). De utgör en gemensam global värdegrund som dessutom är juridiskt bindande. De mänskliga rättigheterna täcker flertalet komponenter i en utvidgad definition av fattigdom, som inkluderar brist på möjligheter, makt och säkerhet. De fäster uppmärksamheten på staters ansvar att respektera, skydda och förverkliga de mänskliga rättigheterna för alla människor. En trovärdig strävan att uppfylla de mänskliga rättigheterna föreslås vara ett centralt kriterium för att ansvaret för biståndsmedels användning skall kunna lämnas över till mottagarlandet.

Tre mål för Sveriges politik för global utveckling (PGU)

Att minska fattigdomen skall kvarstå som en övergripande inriktning. De nuvarande sex bistånds målen³ har ibland bidragit till otydlighet när det gäller det övergripande målet att minska fattigdomen. Ett mål föreslås för respektive delområde i det breddade politikområdet PGU.

- *En rättvisare global utveckling*

Strävan är att åstadkomma en rättvisare och mer uthållig global utveckling genom tillväxt och en mer rättvis fördelning av globala resurser utifrån perspektivet att fattigdomen i världen skall minska. Genom detta mål vill kommittén understryka behovet av kunskap och medvetenhet om internationella fördelningsmässiga effekter av olika politikval. En avvägning kommer ibland att krävas mellan önskan att höja

³ De redogörs för i avsnitt 2.3.1.

vår egen levnadsstandard och att avstå från detta till förmån för fattiga människor i andra delar av världen eller för framtida generationer. Målet, en rättvisare global utveckling, belyser behovet av att göra politikval som samtidigt tillfredställer svenska nationella intressen och fattiga människors behov i utvecklingsländer.

- *En förebyggande och hållbar hantering av gemensamma globala angelägenheter*

Kommittén vill understryka det dubbla motivet, dvs. det solidariska motivet och det upplysta egenintresset, när det gäller att bidra till en mer framsynt och hållbar hantering av gemensamma globala problem, t.ex. minskning av växthusgaser, bevarandet av biologisk mångfald, säker vattenförsörjning, skydd av ozonlagret, finansiell stabilitet och förhindrandet av att smittsamma sjukdomar sprids – frågor som i dag innefattas i begreppet globala nyttigheter. Det tydliga egenintresset av att globala risker och problem hanteras effektivt bör påverka formerna för ansvarstagande och finansiering på nationell nivå. Kommittén betonar också att förebyggande åtgärder ofta är betydligt mer kostnads-effektiva än insatser som sätts in efter att en kris brutit ut – därav betoningen av behovet av framsynthet.

- *En förbättring av den fattiga människans levnadsvillkor*

Fattigdom innebär brist på möjligheter, makt och säkerhet. Genom att fokusera på den enskilda människan vill kommittén understryka behovet av att utgå från hennes förutsättningar och behov i alla fattigdomens dimensioner. Till goda levnadsvillkor hör ett demokratiskt samhälle med respekt för mänskliga rättigheter och med jämställdhet mellan kvinnor och män. Dit hör också en miljömässigt hållbar utveckling som garanterar även framtida generationers sociala behov och välfärd. Genom förbättrad kunskap om olika politikvals effekter på enskilda människor kan effektiviteten i måluppfyllelsen förbättras. Kommittén betonar att även kommande generationers medborgare tillhör målgruppen.

Sverige har åtagit sig att verka för de *internationellt framförhandlade utvecklingsmålen*⁴. De målen bör vara utgångspunkt för en nödvändig operationalisering av de mål kommittén föreslår. Kompletterande operativa mål skall fastställas för de aspekter av fattig-

⁴ En beskrivning av dessa mål återfinns i avsnitt 2.3.4.

dom som inte finns tydligt uttryckta i de internationella målen såsom brist på demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter. Genom att använda de internationella målen förstärks kopplingen mellan multilateralt och bilateralt utvecklingssamarbete.

Utvecklingshänsyn måste tas inom samtliga berörda politikområden

Utredningen ger exempel på ett antal politikområden där brist på samstämmighet med PGU kan uppstå om man inte tar hänsyn till effekter för fattiga människor och fattiga länder (Kapitel 3). Ett viktigt exempel är handelspolitiken. Slutsatsen är att utvecklingshänsyn måste tas i samtliga berörda politikområden. Utredningen konstaterar att en tydlighet måste skapas om hur avvägningen mellan olika mål skall ske. Fler analyser av hur andra politikområden än biståndet kan bidra till fattigdomsminskning bör genomföras. Kommittén slår fast att de internationella utvecklingsmålen skall gälla samtliga berörda politikområden. Analys av hur olika instrument inom olika politikområden kan bidra till fattigdomsbekämpning bör genomföras regelbundet.

Det krävs en ökad tillgång till globala nyttigheter

Utredningen uppmärksammar att en ökad tillgång till *globala nyttigheter* är en viktig del i kampen mot fattigdomen (Kapitel 4). Olika exempel på globala nyttigheter diskuteras, som t.ex. konflikthantering och konfliktförebyggande åtgärder, stabilitet i det internationella finansiella systemet, miljöförbättrande åtgärder, bekämpning av smittsamma sjukdomar och kampen mot organiserad brottslighet. Det finns även ett svenskt nationellt intresse av en ökad tillgång till en rad globala nyttigheter. Redan i dag satsas biståndsmedel på att främja en ökad tillgång till globala nyttigheter i olika mottagarländer. Globala nyttigheter är ett komplement till nationella offentliga nyttigheter som utbildning, hälsosystem och infrastruktur. Olika länder och människor prioriterar olika nyttigheter beroende på utvecklingsnivå. Var och hur den globala nyttigheten skall produceras kommer att variera beroende på dess art. I många fall kommer den att innebära lokala insatser i utvecklings-

länder, bilateralt finansierade insatser i dessa länder, multilateralt eller regionalt samarbete.

Kommittén föreslår att svenska satsningar inledningsvis skall koncentreras till ett urval av dessa globala nyttigheter: kampen mot smittsamma sjukdomar, kampen mot korruption och penningtvätt, konfliktförebyggande åtgärder, säkerställande av säker vattenförsörjning samt en hållbar hantering av världens klimat och skogar.

När en global nyttighet bedöms främja såväl en minskning av fattigdomen i utvecklingsländerna som svenska intressen skall samarbete och samfinansiering sökas över departementsgränser. Svenskt näringsliv bör stimuleras att utveckla produkter och tjänster som kan bidra till ett ökat utbud av globala nyttigheter som är centrala för fattigdomsbekämpning.

Utvecklingsländernas politik och fattigdomsstrategier

Huvudansvaret för enskilda länders utveckling ligger hos respektive lands regering. Den egna politiken är helt avgörande för hur pass framgångsrikt fattigdomen kan minskas. Det finns ingen given modell lika för alla, utan varje land måste forma sin politik utifrån sina unika förutsättningar. Vissa *grundförutsättningar* förefaller dock vara allmängiltiga för att nå långsiktigt uthållig minskning av fattigdomen (Kapitel 5). Varaktig fattigdomsbekämpning främjas i länder som strävar mot att skapa ett demokratiskt samhälle med brett folkligt deltagande, i länder som strävar mot att uppfylla de mänskliga rättigheterna, med särskild uppmärksamhet på olika gruppers speciella situation och på framtida generationer samt i länder som för en fattigdomsbekämpande ekonomisk politik och har tillräcklig kapacitet att genomföra denna. Effektiv utveckling kan endast bedrivas om det finns en politisk vilja i det enskilda landet att genomföra en sådan politik samt om landet har det fulla ansvaret för utformning av politiken och dess genomförande. Parlamentens roll behöver stärkas liksom lagstiftningen, den institutionella kapaciteten och den offentliga förvaltningen

Kommittén tar fasta på att *fattigdomen är flerdimensionell* och tar sig många uttryck: brist på möjligheter, makt och säkerhet. Den ser olika ut för olika människor. Därmed kommer insatser att krävas på många olika områden, insatser som syftar till resurstillväxt och deltagande på världsmarknaden, till ekonomisk och social utjämning, till en demokratisk samhällsutveckling, till hållbar utveckling,

till jämställdhet, till förstärkt konflikthantering, till främjande av mänskliga rättigheter samt rent humanitära insatser. Insatserna måste utformas så att de angriper de specifika orsakerna till fattigdom för olika människor utifrån lokala förhållanden. De måste stärka människors kapacitet att påverka och förändra sin situation.

Biståndets roll

Syftet med det landbaserade biståndssamarbetet är att stödja utvecklingsländernas nationella politik och prioriteringar. Ett förtroendefullt samarbete mellan biståndsgivare och mottagare bör bygga på en gemensam värdegrund och tydligt redovisade mål (Kapitel 6). Sverige har inte tillräckligt starkt uppmärksammat målet att minska fattigdomen. Kommittén föreslår att klara och tydliga kriterier används vid val av länder med vilka Sverige önskar bedriva ett långsiktigt mellanstatligt samarbete. Följande kriterier föreslås:

Låginkomstländer eller länder med utbredd fattigdom vars regeringar

- driver en politik som är inriktad på hållbar fattigdomsminskning,
- driver en pågående process mot demokrati och jämställdhet,
- har en trovärdig strävan att förverkliga de mänskliga rättigheterna.

Ett aktivt och *selektivt samarbete* bör prägla biståndet till de länder som inte bedöms ha förmåga eller kapacitet att fullt ut genomföra politiken, men som kan accepteras utifrån de föreslagna urvalskriterierna. Det selektiva stödet måste anpassas till de olika ländernas förutsättningar och ta fasta på de dimensioner av fattigdomen (brist på möjligheter, makt och säkerhet) där bristerna är störst. Dessutom skall stödet förstärka regeringars kapacitet att självständigt kunna genomföra sin politik. Många olika kanaler kan användas i det selektiva samarbetet och det civila samhällets organisationer kan ofta spela en viktig roll.

Den långsiktiga strategin från svenskt håll skall vara att utvecklingsländerna får kapacitet att självständigt genomföra sin politik. För länder som bedöms uppfylla kriterierna och som har kapacitet och förmåga att genomföra politiken bör ett *generellt budgetstöd med självständigt resultatansvar* komma ifråga. Samarbetet bör bygga på att landet har klara mål för sin utvecklingsstrategi samt självt beslutar om hur målen skall uppnås. Landet skall ha egen

kontroll och utvärdering av resultaten samt eget ansvar för upphandlingen av varor och tjänster för att genomföra strategier. En *förstärkning av resultatuppföljningen* föreslås, och denna bör i ökad utsträckning genomföras av mottagarlandet självt, alternativt i samarbete mellan olika givares revisionsverk. Avrapportering till riksdagen om biståndssamarbetet med enskilda länder föreslås ske två gånger per mandatperiod eller när omvärldsförändringar så påkallar. Efter hänsynstagande till faktorer bortom mottagarlandets kontroll, och under förutsättning att kriterierna är fortsatt uppfyllda, skall nya medel fördelas i förhållande till hur väl landet lyckats att nå uppsatta mål.

Kommittén konstaterar att vägen till ett generellt samarbete i form av budgetstöd kräver stora insatser och ökad svensk närvaro i samarbetslandet. Antalet länder med vilka Sverige önskar bedriva ett långsiktigt samarbete bör därför begränsas till ett hanterbart antal och bedöms i ett inledningsskede inte kunna överstiga 20 länder. Denna minskning av antalet samarbetsländer bör komma till stånd under den närmaste femårsperioden.

Vid utarbetande av landstrategier skall en *mål-medel-analys* utarbetas som utgår från en identifikation av vem som är fattig och varför. Analysen skall omfatta alla dimensioner av fattigdom och utmyнна i prioriteringar och insatsförslag som kan förväntas vara effektivast i att bidra till fattigdomsbekämpning. Särskild uppmärksamhet skall ägnas barns och funktionshindrades situation samt jämställdhet. Utvecklingsländernas egna fattigdomsstrategier skall vara utgångspunkten för landstrategierna. Representanter från samarbetslandet bör vara delaktiga i arbetet och en bred medverkan av olika svenska aktörer, t.ex. näringslivet och det civila samhället, bör även eftersträvas. Kommittén föreslår en *förstärkning av resultat-tänkandet* i biståndet.

I länder som inte är föremål för långsiktigt samarbete, kan kunskapsinriktat bistånd och stöd till produktionen av globala nyttigheter, via bland annat *multilaterala kanaler* komma ifråga. Strategier bör även utarbetas för när biståndet till enskilda länder skall *avslutas* och samarbetet i stället skall övergå till politiska, kommersiella och kulturella relationer. Kommittén anser att Sverige bör *avbinda* allt bilateralt bistånd och samtidigt verka för en total internationell avbindning av biståndet. Sverige bör även aktivt verka för att det *regionala samarbetet* i olika regioner stärks.

Kommittén beskriver i avsnittet 6.5 de *svenska profilfrågorna* i biståndet. Där beskrivs ämnesområden som redan varit framgångs-

rika i biståndssamarbetet t. ex. miljö, jämställdhet och demokrati. De förutsätts vara viktiga även i framtiden. Kampen mot hiv/aids, att överbrygga den "digitala klyftan" och att utvinna och spara energi och vatten på ett mer ekonomiskt och miljömässigt effektivt sätt, är enligt kommittén andra områden som kommer att kräva stor uppmärksamhet. Den snabba teknikutvecklingen inom dessa och andra områden bör göra det möjligt för de fattigaste länderna att "hoppa över" vissa steg i utvecklingsprocessen. I detta avsnitt beskrivs också en rad områden som kommittén anser tillhöra den svenska resursbasen och som kan komma att efterfrågas i biståndssamarbetet.

Många aktörer

De multilaterala institutionerna

En rad aktörer och kanaler bör användas för att genomföra svensk politik för global utveckling (Kapitel 7). Den nuvarande uppdelningen av flertalet *multilaterala institutioner* på enskilda sakfrågor förmår inte skapa de integrerade lösningar som krävs. Samordningen mellan de olika fackorganens verksamhet behöver stärkas och flera organisationsöverskridande arbetsgrupper för specifika frågekomplex bildas. En bidragande orsak till den oklara ansvarsfördelningen är att organisationerna har olika huvudmän i medlemsländerna, vilka i sin tur inte är samordnade sinsemellan.

Kommittén anser att det svenska stödet till och samfinansiering via de multilaterala organisationerna spelar en betydelsefull roll, som förväntas öka i samband med en gradvis övergång till generellt budgetstöd och utökat finansiellt stöd till produktion av globala nyttigheter. Sverige skall fortsatt stödja arbetet med en bättre finansiering av det multilaterala systemet liksom det s.k. HIPC initiativet för skuldavskrivning.

Som FN-medlem bör Sverige verka för fortsatta reformer inom FN. Reformarbetet bör i första hand inriktas på effektivisering av styrelsearbetet och ledningsstrukturen. Den svenska politiken bör även inriktas på att stärka UNDP:s roll att företräda de fattiga länderna.

EU

Den mest uppenbara svagheten i EU:s politik för fattigdomsbekämpning och utveckling är bristen på måluppfyllelse i biståndet, en ineffektiv organisation och bristande samstämmighet mellan handels- respektive jordbrukspolitiken och utvecklingspolitiken. Sverige bör verka för att utvecklingshänsyn tas inom samtliga politikområden även på EU-nivå. EU bör vara en viktig aktör i produktionen av globala offentliga nyttigheter i samarbete med andra internationella organisationer. Sverige bör noggrant följa reformeringen av EU:s utvecklingsarbete och fortsätta att resa krav på bättre uppföljning av budget, resultatstyrning och rapporteringssystem. Uteblir tillräckliga förbättringar under kommissionens mandatperiod, bör Sverige ta initiativ till en diskussion om den arbets- och resursfördelning som bör råda mellan EG och medlemsstaterna.

Näringslivet

Näringslivets roll som förmedlare av kunskap och tillväxt blir allt viktigare. Samtidigt behövs en aktiv social dialog i arbetslivet, vilket förutsätter väl fungerande fackföreningar. Det svenska *näringslivets* och *fackföreningarnas* erfarenhet och kunnande bör användas bättre i det svenska biståndet genom att de i ökad omfattning inkluderas redan i planeringsstadiet av landstrategier.

Näringslivets möjligheter att verka internationellt har fortsatt att öka bl.a. tack vare en medveten svensk politik att verka för starka internationella regelverk på det ekonomiska området. De förstärkta regelverken underlättar näringslivets expansion, vilket i sin tur bidrar till ekonomisk utveckling. Regelverken på de sociala och miljömässiga områdena är svagare. Näringslivets egna ställningstaganden vad gäller respekt för mänskliga rättigheter och miljö blir därmed mycket viktiga. Kommittén föreslår att en utredning tillsätts för att utreda om det föreligger behov av lagstiftning vad gäller företags och pensionsfonders rapporteringsskyldighet på det sociala och miljömässiga området samt om det föreligger behov av villkor gällande socialt ansvarstagande och förstärkta villkor avseende miljöhänsyn i samband med exportkreditgivning. Ett utökat informationsutbyte mellan regeringskansli och näringsliv vad gäller mänskliga rättigheter skall eftersträvas.

Det civila samhället

Det svenska civila samhällets organisationer kan bidra med värdefulla erfarenheter när det gäller att skapa en ökad koherens mellan målen för den svenska politiken för global utveckling och politiken inom olika politikområden. Därför föreslår kommittén att ett *medborgarforum* inrättas med syfte att skapa en plattform för diskussion och erfarenhetsutbyte och ökad insyn i den svenska politiken för global utveckling.

Det *globala civila samhället* växer sig allt starkare och skapar många nya allianser som ofta är framgångsrika i att förstärka medvetenheten om globalt ansvar och global nytta. Det civila samhället bör vara representerat i de rådgivande specialistgrupper som föreslås skapas för arbetet med att främja globala nyttigheter.

Det svenska biståndet till enskilda organisationer kan dels vara ett stöd till organisationer i utvecklingsländer för att stärka deras självständighet och kapacitet, dels vara ett stöd för att skapa ett gynnsamt samhällsklimat för dem att verka i. Utifrån ett sydperspektiv bör det svenska *stödet till det civila samhället i utvecklingsländer* bygga på behov och efterfrågan från organisationer i berörda länder. Det behöver inte vara avhängigt av att det finns en samarbetspartner i Sverige.

Det civila samhällets organisationer i Sverige får en allt viktigare roll som samhällspåverkare och opinionsbildare vad avser såväl mål och medel som kvalitet och kvantitet. Enskilda organisationer har en viktig roll att spela i genomförandet av bistånd. Engagemanget hos enskilda organisationer i höginkomstländerna är en stor resurs i biståndssamarbetet.

Kommittén förutser att ett samarbete mellan organisationer i Sverige och i utvecklingsländerna kommer att ha ett värde också när samarbetet inte är direkt biståndsrelaterat. Kommittén föreslår att utformningen och finansieringen av ett stöd till ett sådant "mellanfolkligt samarbete" utreds.

Förstärkt mål- och resultatstyrning

Allt fler fackdepartement internationaliseras och allt fler frågor blir gränsöverskridande. Det självständiga agerandet från myndigheter i internationella fora har vuxit sig starkare, och ökade krav på både vertikal och horisontell samordning kan konstateras (Kapitel 8).

Instrument inom många olika politikområden har effekter på fattigdomen i utvecklingsländer. Kommittén föreslår därför att en *koordineringsfunktion* för PGU inrättas i regeringskansliet med ansvar för bl.a. följande:

- att sammanställa departementens rapportering vad gäller deras bidrag till måluppfyllelse av PGU,
- att återrapportera till riksdagen,
- att ta fram bakgrundsanalyser,
- att ta initiativ till interdepartementala arbetsgrupper,
- att identifiera departementsöverskridande frågor.

När det gäller *utvärdering och uppföljning* av politiken konstaterar kommittén att många utvärderingar inte kommer till användning och att de utvärderade parterna sällan har en aktiv del i utvärderingen. Kommittén föreslår därför att världandet mer systematiskt integreras i utvärderingen. Det framtida uppföljnings- och utvärderingsarbetet bör inkludera hela PGU. Utvärderingsarbetet i de multilaterala organisationerna bör uppmärksammas mer.

Kommittén konstaterar att ett effektivt *informations- och kommunikationsarbete* är en förutsättning för att skapa och bibehålla ett starkt stöd för PGU. Kunskapen bland allmänheten om multilateralt globalt samarbete behöver stärkas. Kommittén föreslår att opinionsbildning i första hand bör bedrivas av enskilda organisationer och politiska partier. Kommittén föreslår vidare att samtliga politikområden inom PGU utvecklar sitt informationsarbete.

Regeringskansliet och berörda förvaltningar har att hantera allt mer kunskapsintensiva och komplexa fattigdomsfrågor, och förändringstakten är snabb. För att öka potentialen för svenskt inflytande krävs en förstärkning av *spetskompetens* inom departement och verk på prioriterade områden samt en utökad korsbefruktnings mellan existerande kompetens. En central databas och vidareutbildning i centrala frågor med bred medverkan från bl.a. utvecklingsländer, det civila samhället, forskarsamhället och näringslivet föreslås.

Kompetensen inom utrikesförvaltningen och Sida behöver förnyas och förstärkas för fördjupad och *breddad analys* av utvecklingsländernas politik för fattigdomsminskning utifrån ett syd- och rättighetsperspektiv. Handelspolitik, demokrati och mänskliga rättigheter bör särskilt uppmärksammas. Ett utökat samarbete med andra biståndsgivare, multilaterala organisationer och externa

experter bör också eftersträvas. Med tanke på det långsiktiga landsamarbetet som föreslås förutser kommittén att Sida kommer att behöva decentralisera mer personal till samlarbetsländerna.

De globala frågornas hantering

När det gäller *styrning och analys på global nivå* konstaterar kommittén att denna behöver förstärkas (Kapitel 8). Den snabba förändringstakten som följt i globaliseringens spår har skapat ett tryck på förändring och anpassning av de globala institutionerna. Ett behov finns av en global diskussion om hur existerande svagheter i systemet skall åtgärdas samtidigt som människors tilltro till det internationella samarbetet och den demokratiska legitimiteten förstärks. Kommittén föreslår att stöd ges till en global fond för att främja utvecklingsländernas medverkan i det globala samarbetet. Fortsatt stöd krävs också för det arbete som utförs inom globala nätverk kring olika avgränsade frågor med bred medverkan.

Kommittén föreslår att *Sverige tar initiativet* till en fördjupad fortsatt *internationell diskussion* om hur de globala ödesfrågorna skall hanteras och finansieras. Sverige bör dessutom aktivt tillsammans med andra likasinnade länder ta initiativ till nya former för kraftigt *utökade resursöverföringar* till fattiga människor och fattiga länder.

Arbetets uppläggning

Direktiven föreskrev att kommitténs arbete ”skall bedrivas i former som stärker och fördjupar engagemang och förståelse för den vision som Sveriges samlade utvecklingspolitik är ett uttryck för” och ”lägga en grund för en bred samsyn i riksdagen och hos folkrörelser och allmänhet om hur utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet skall se ut på 2000-talet”. Betoningen av att Globkom skulle bedriva ett brett utåtriktat arbete var tydlig vilket kommittén hörsammat. Under hela det första utredningsåret har faktainsamlingen kombinerats med en intensivt utåtriktad verksamhet. Ambitionen har varit att behandla de stora utvecklingsfrågorna på kommittémöten, i hearings, på konferenser och mindre möten, i samband med resorna och i bakgrundsmaterial.

Kommittén har genomfört samråd och hearings med arbetslivets organisationer, med folkrörelser och enskilda organisationer samt med andra aktörer i samhället med erfarenhet av och engagemang i utvecklingsfrågor. Ett 30-tal hearings och konferenser har hållits bl.a. i Stockholm, Göteborg, Uppsala, Lund, Jönköping, Karlstad, Gävle och Umeå. Dessa har arrangerats tillsammans med högskolor, myndigheter och andra intressenter. En rad mindre möten har också arrangerats i Stockholm.

Ett stort antal forskare och experter med olika bakgrund har ombetts att skriva korta bakgrundspapper för utredningen. Cirka 50 rapporter har färdigställts och finns nu publicerade på bifogade CD-skiva. Utöver de beställda rapporterna har kommittén mottagit en rad skrivelser från enskilda organisationer, näringslivet och andra intressenter.

Samarbetet med högskolor runt om i landet har även tagit sig uttryck i ett ”doktorandprogram”. I detta har doktorander på universitet och högskolor erbjudits att delta i framställningen av utredningens bakgrundsmaterial genom att göra sammanfattningar av konferenser, skrifter, studier och rapporter. Det har både skapat

intresse och varit ett värdefullt tillskott till utredningens arbete. 24 doktorander har skrivit ett 40-tal sammanfattningar. Bakgrundsrapporter och sammanfattningar beställda av utredningen har löpande lagts ut på Globkoms hemsida vartefter de blivit klara.

Ett antal större samarbetsprojekt har genomförts tillsammans med bl.a. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Nobelmuseet, Världsbanken, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Sida, Utrikespolitiska Institutet, Diakonia, Räddningsverket, Jordbruksverket m.fl.

Under våren 2001 konsulterade Globkoms sekretariat berörda departement, utlandsmyndigheter och Sida där dessa bereddes möjlighet att besvara en rad frågor och lämna synpunkter på kommitténs frågeställningar. Resultatet av detta har varit betydelsefullt för kommitténs arbete liksom även alla de samtal som löpande förts med enskilda tjänstemän. Redan i utredningens inledningsskede uppmanades tjänstemän att förse utredningen med synpunkter och material samt att delta i debatten på utredningens hemsida.

Kommittén har genomfört fem längre resor i syfte att studera olika utvecklingsfrågor. I Afrika, Asien och Latinamerika har kommittén gjort omfattande studiebesök och haft seminarier med deltagande av forskare och experter från respektive region. Vid besök i Genève och Washington D.C. har kommittén studerat det multilaterala systemet och dess organisationer. Dessutom har kommitténs ordförande och sekretariatet besökt Bryssel, Haag och London (endast sekretariatet) för diskussion om utvecklingsfrågor och internationellt samarbete. Svenska ambassader och andra arrangörer har hjälpt till att sätta samman program och bidragit till innehållet. Detta har varit mycket värdefullt för kommitténs arbete.

Den egna hemsidan på Internet (www.globkom.net) har möjliggjort en mycket större tillgänglighet till utredningens material och rapporter under arbetets gång än vad som annars skulle varit fallet. På det sättet har en bred debatt om kommitténs frågeställningar genererats, inte bara på kommitténs hemsida utan framförallt i många andra sammanhang. Bakgrundsmaterialet, och den diskussion det skapat, synes i vissa fall ha bidragit till pågående policyarbete och tänkande, redan innan betänkandet färdigställts.

Kommittén har sammanträtt vid 21 tillfällen. De flesta inledande kommittésammanträden har haft ett särskilt tema och flera har varit tvådagarsinternat.

Kommittén valde att under det första året bedriva en intensivt utåtriktad verksamhet samtidigt som perioden präglades av kunskapsinhämtande och lyssnande på många olika parter. Resorna har i detta avseende varit mycket betydelsefulla. Under det sista halvåret har denna process knutits samman och betänkandets texter - slutsatser, överväganden och förslag - formulerats.

En mer utförlig förteckning över innehållet i kommittémöten, resor, seminarier och hearings och andra aktiviteter, bakgrundsrapporter, skrivelser till kommittén, sammanfattningar etc. återfinns på den bifogade CD-skivan.

Betänkandets uppläggning

Kommitténs uppdrag är brett och täcker en stor mängd sakfrågor. För att begränsa omfattningen av betänkandet har kommittén valt att göra löpande hänvisningar till bakgrundslitteratur och rapporter, i vilka fakta och analyser finns mer utförligt beskrivna. Själva betänkandet består till övervägande del därmed av kommitténs bedömningar, överväganden och förslag. Huvudförslagen återfinns i punktform i slutet av respektive avsnitt. Kommittén har även valt att i den löpande texten redovisa sina ståndpunkter i en rad frågor.

Innehållet i betänkandets olika kapitel beskrivs kortfattat i sammanfattningen. Det bakgrundsmaterial som beställts under utredningen återfinns i sin helhet på bifogad CD.

Förteckning över förkortningar som används i betänkandet återfinns sist, efter huvudtexten. Där finns också en lista över de aktiviteter och kommittésammanträden som genomförts under utredningstiden. Dessa beskrivs utförligare på bifogad CD.

1 En rättvisare värld utan fattigdom

1.1 Utmaningen

Varje människa har rätt till ett *värdigt liv*. Att utrota fattigdomen i världen är mänsklighetens största moraliska, politiska och ekonomiska utmaning och en förutsättning för fred, stabilitet och hållbar utveckling. En värld med skriande orättvisor förblir en otrygg värld för alla – inte bara för fattiga människor, utan också för välbeställda individer och stater. Att bekämpa fattigdomen och skapa en rättvisare värld ligger i allas intresse. Visionen måste vara en värld där alla människor har sina grundläggande politiska, ekonomiska och sociala rättigheter tillgodosedda.

Många *framsteg* har gjorts. Under de senaste 30 åren har den genomsnittliga förväntade livslängden i världen ökat med 20 år. Barnadödligheten har halverats. Antalet elever i grundskola har fördubblats. Allt fler flickor börjar skolan. Många länder, framför allt i Asien, har på kort tid utvecklats från fattiga länder till medelinkomstländer. Demokratiska styrelseskick har introducerats i ett stort antal länder¹. Detta visar att fattigdom kan bekämpas och att utveckling är möjlig om den politiska viljan finns.

Men ändå lever vi i en värld med *utbredd fattigdom* vid sidan av stor rikedom. Fler än 80 länder hade lägre per capitainkomst år 2000 än 1990. I stora delar av världen dör ett barn av tio före fem års ålder, i flera länder två av tio. En halv miljon kvinnor dör årligen i samband med graviditeten. 130 miljoner barn går fortfarande inte i skolan, de flesta av dem är flickor². Minst 1,2 miljarder människor försöker överleva på mindre än en dollar om dagen och de allra sämst ställda halkar efter. Överallt är det till största delen kvinnor som är fattiga och kvinnornas andel av de fattiga ökar.

¹ OECD-DAC, 2001b

² UNICEF, 2000

Erfarenheterna av gångna decenniernas utveckling visar att fortsatt tillväxt i den globala ekonomin måste ske med långt större hänsyn till miljön och naturresurserna. Dagens produktions- och konsumtionsmönster är inte långsiktigt hållbara, framför allt inte i en värld med snabbt växande befolkning. Ansvar för att utveckla långt mera effektiva metoder för energi- och resurshanteringen vilar i första hand på de rika länderna men måste samtidigt ägnas starkt ökad uppmärksamhet i utvecklingssamarbetet.

Världssamfundet har fastställt gemensamma mål, de internationellt framförhandlade utvecklingsmålen. Sverige har, tillsammans med många andra länder, förbundit sig att gemensamt sträva mot målet att halvera fattigdomen i världen mellan 1990 och 2015 – det mest uppfordrande åtagande som någonsin gjorts av det internationella samfundet. De internationella utvecklingsmålen syftar till att utrota fattigdomen och anger etappmål på vägen, och de kan nås om politisk vilja kan skapas. Under 1990-talets viktiga toppmöten och FN-konferenser har långtgående förslag arbetats fram för att bekämpa fattigdomens alla dimensioner. Om dessa förverkligas finns stora möjligheter till en rättvisare värld.

Varje strategi för att utrota fattigdom måste utgå från svaren på bl.a. följande frågor; vilka är de fattiga och vilka är de fattiga människornas kännetecken, vilka dimensioner av fattigdom är mest utmärkande och vad är orsaken till fattigdom. Svaren kommer att vara olika i olika länder och för olika fattiga människor. Politiken och kombinationen av insatser kommer därmed att variera mellan länder och regioner.

1.2 Fattigdomens dimensioner

En rad studier har visat att fattigdomen har *många dimensioner*³. Genom att studera hur de fattiga själva upplever sin situation får man en bild av fattigdom som handlar om mycket mer än om brist på inkomst. Brist på mat, brist på hälsa och säkerhet samt brist på makt att själv kunna påverka sin situation är den typ av problem som de fattiga själva oftast nämner i relation till fattigdom. Sårbarhet, beroende och förnedring är återkommande teman.

³ World Bank, 2000b och 2000c

Fattigdom tar sig också olika uttryck, bl. a. beroende på människors ålder, kön, eventuella funktionshinder, geografiska hemvist och etniska grupptillhörighet. För att förstå varför en individ är fattig räcker oftast inte en analys som utgår från endast en av dessa faktorer. En analys som utgår från ett könsperspektiv, kompletterad med en analys av hur t.ex. etnicitet eller ålder påverkar individen, ger en bättre förklaring och en bättre precision i formulering av åtgärder. Ibland är det dock uppenbart att en faktor dominerar. Fattigdomen är således orsakad av en rad ekonomiska, politiska och sociala faktorer, som ofta tenderar att förstärka varandra i en nedåtgående spiral.

För det första gör bristen på inkomst, utbildning, bostad och frånvaron av social service att människor saknar *möjligheter* att ta sig ur fattigdomen. Några orsaker till otillräckliga inkomster på landsbygden är avsaknad av egen jord och lagstiftade äganderätter liksom låg produktivitet orsakad av bl.a. knapp tillgång till vatten, krediter, insatsvaror, teknik och kunskap. Arbetslöshet och under-sysselsättning leder till inkomstfattigdom både i städer och på landsbygden.

Att vara fattig innebär för det andra *maktlöshet och stora svårigheter att göra sin stämma hörd*. Brist på makt innebär förnedring, inhumant bemötande samt utnyttjande från staten och samhället i stort. Fattiga människors möjligheter att agera som fria individer och att delta i beslutsprocesser som påverkar deras liv beror ofta på om en fungerande demokrati finns. De fattigas förmåga att organisera sig samt normerna och nätverken som ger människor möjligheter och rätt att agera tillsammans, är några av de fattigas viktigaste tillgångar. Befintliga institutioner kan både hindra och befrämja möjligheterna för fattiga människor att delta och påverka. Genom att lyssna på de fattiga och studera förhållandet mellan dem och de institutioner de omges av, kan vi nå värdefull kunskap om fattigdomen och de mekanismer som påverkar dess utveckling⁴.

En tredje central dimension av fattigdom är *osäkerhet och sårbarhet*. Människans tillvaro har alltid varit osäker. Maktmissbruk, missväxt, våld, krig, väpnade konflikter, hyperinflation, jordbävningar, valutakriser, arbetslöshet och sjukdomar är några exempel

⁴ World Bank, 2000c

på hot mot den enskilda individen⁵. I en utvecklad ekonomi skyddas individerna från negativa chocker via allt ifrån ett fungerande rättsväsende, till hemförsäkringar och arbetslöshetsunderstöd. I mindre utvecklade ekonomier är trygghetssystemen av naturliga skäl mer rudimentära och främst baserade på informella nätverk. I många fall saknas de helt. Detta gäller framförallt den fattiga delen av befolkningen. Dels drabbas de oftare av till exempel arbetslöshet och sjukdom, dels har de sämre tillgång till olika försäkringsmekanismer. Många fattiga hushåll har inte råd att ta risker och göra långsiktigt lönsamma investeringar, som t.ex. att låta barnen gå i skolan. Detta medför i sin tur att fattigdomen permanentas⁶.

Strategier för att bekämpa fattigdomen i alla dess dimensioner måste inriktas mot att skapa ökade *möjligheter* för individerna, stärka deras *makt* över sina egna liv, och slutligen ge ökad *trygghet* och *säkerhet*. Åtgärder måste vidtas på alla dessa områden parallellt. Samtidigt bör det faktum att sårbarhet, maktlöshet och brist på möjligheter i högsta grad är könsrelaterade beaktas.

Ett intensivt arbete pågår i många fattiga länder att utveckla övergripande *fattigdomsstrategier* med stöd av både multilaterala och bilaterala givare. Den svenska regeringen⁷, DAC⁸, Världsbanken⁹ och en rad andra institutioner har tagit fram riktlinjer för hur arbetet med det breddade fattigdomsbegreppet skall genomsyra det egna arbetet.

1.3 Fattigdomens utbredning

Bristen på statistik och indikatorer som belyser fattigdomens alla dimensioner, och som dessutom bryter ner denna till individnivå utifrån olika kännetecken, försvårar arbetet att ge en korrekt bild av fattigdomens utveckling och utbredning. Dessutom saknas oftast statistik på hur naturkapitalet förbrukas, vilket gör det svårt att bedöma de miljömässiga villkor som väntar kommande generationer och därmed förutsättningarna för hållbar utveckling. I föl-

⁵ I Pettersson, 2001, sammanfattas A. Sens analys av hur svältkatastrofer kan uppstå

⁶ Vlachos, 2001b

⁷ Skr 1996/97:169

⁸ OECD-DAC, 2001b

⁹ World Bank, 2000b

jande beskrivning redogörs därför endast för begränsade aspekter av fattigdom¹⁰.

Enligt Världsbankens beräkningar har det skett en procentuell minskning av andelen fattiga under det senaste decenniet. Dock är det totala antalet fattiga lika stort, eftersom världens befolkning har ökat. Uppskattningsvis lever idag 24 procent av jordens befolkning på mindre än en dollar per dag, dvs. i det som kallas absolut fattigdom, jämfört med 28 procent 1987. Cirka 2,8 miljarder människor lever på mindre än två dollar per dag.

Av de 1,2 miljarder människor som lever på mindre än 1 dollar per dag bor och arbetar 75 procent, eller 900 miljoner människor, på landsbygden¹¹. Fattigdomen är mer utbredd på landsbygden än i städerna, men bl.a. den snabba inflyttningen från landsbygden, befolkningstillväxten i städerna och den dåligt utbyggda samhällsservicen där, har lett till att antalet fattiga i städerna ökar snabbt. Hälften av världens fattiga är barn. Andelen kvinnor som lever i fattigdom ökar också i förhållande till männen och kvinnor tenderar att låsas fast i djup och mer långvarig fattigdom.

Det finns stora regionala skillnader i fattigdomsutvecklingen under det senaste decenniet. Andelen och antalet fattiga har minskat i Mellanöstern och Ostasien och framför allt i Kina. Den mest slående ökningen av fattigdomen under 1990-talet syns i Europa och Centralasien, där antalet människor i absolut fattigdom har ökat från 1,1 miljoner till 24 miljoner¹². I Latinamerika, Karibien och Afrika söder om Sahara har antalet fattiga ökat, medan andelen fattiga av den totala befolkningen har minskat eller varit oförändrad. Skillnaderna inom länder är också stora. En majoritet av dagens fattiga lever i Sydasiens och Afrika söder om Sahara (se figur på nästa sida), där sammanlagt cirka 70 procent av dem som lever på mindre än en dollar per dag finns¹³.

¹⁰ För en fylligare diskussion om mätproblem och fattigdomens utveckling se t.ex. Bigsten och Levin, 2000; World Bank, 2000b

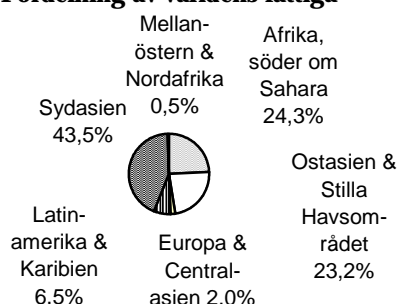
¹¹ Madestam, 2001

¹² World Bank, 2000b

¹³ World Bank, 2000b

Figur 1:1. Fördelningen av dem som lever på mindre än en dollar om dagen 1998 (1,2 miljarder).

Fördelning av världens fattiga



Källa: World Bank, 2000, sidan 24.

En intensiv debatt pågår om huruvida inkomstskillnaderna generellt sett ökat eller minskat i världen under det senaste decenniet och hur stora förändringarna varit¹⁴. Oberoende av vilka metoder och mått som använts i olika studier kan det konstateras att den relativa inkomstskillnaden mellan de allra fattigaste länderna, som i huvudsak finns i Afrika, och de rikaste länderna inom OECD-området har ökat. Den försämring som ägt rum är således i huvudsak koncentrerad till de allra fattigaste länderna.

Hur den *framtida* relativa *fördelningen* av inkomster mellan länder kommer att utvecklas beror dels på hur stor den ekonomiska tillväxten per capita blir i olika länder, dels på eventuella skillnader i befolkningstillväxten i olika länder. Även om de nu fattiga länderna lyckas växa någon procentenhet snabbare än de rika länderna, kommer de absoluta gapen att fortsätta växa under flera decennier. Dessutom finns en växande klyfta mellan olika utvecklingsländer.

Debatten kring inkomstfördelningen i världen har oftast fokuserat på den relativa fördelningen. Att tydligare uppmärksamma de *växande absoluta inkomstgapen*, och de konsekvenser de kan få, måste vara en viktig utgångspunkt i en politik för global utveckling. De ökade gapen mellan och inom länder är problematiska utifrån minst två aspekter: dels att snabbt ökande skillnader i inkomst och

¹⁴ En utförligare översikt av debatten och slutsatser återfinns i Svedberg, 2001.

levnadsstandard utgör grogrund för sociala spänningar, dels att "miljöutrymmet" (i form av efterfrågan på energi, vatten och mat samt ekosystemens förmåga att absorbera avfall och restprodukter) är begränsat. En ökad materiell tillväxt i de rika länderna kommer därför att ovillkorligen inkräkta på de fattiga ländernas möjligheter att växa. Tillväxten generellt – och på kort sikt framför allt i de rika länderna – måste därför ges ett allt större innehåll av kunskap och immateriella värden för att minska trycket på de livsuppehållande systemen.

1.4 Utvecklingen i olika regioner

Utrymme saknas att i betänkandet ge en fyllig bild av utvecklingen av fattigdomen i världen. Istället hänvisas till utredningens bakgrundsmaterial och andra källor¹⁵. Avsnittet ger således ingen heltäckande bild av utvecklingen i de olika regionerna.

Närmare tre fjärdedelar av världens fattiga lever i *Asien*. En mycket snabb samhällsförändring pågår i ett flertal länder i Sydostasien och fattigdomen har minskat kraftigt och snabbt i många länder. Med de ekonomiskt framgångsrika "tigrarna" (Singapore, Taiwan m.fl.) som förebild har marknadsekonomiska reformer genomförts i många länder. Skillnaderna inom regionen är dock mycket stora.

Demokratiska strukturer finns i flertalet länder men ekonomiska, politiska, religiösa och etniska motsättningar bromsar utvecklingen. Den skeva inkomstfördelningen utgör ett allvarligt problem i flera länder, och den är ett potentiellt hot mot nya demokratier. Den omfattande diskrimineringen av kvinnor är i många länder även ett avgörande utvecklingshinder. Olösta väpnade konflikter präglar flera områden och såväl narkotikahandel som terrorism återstår att stävja i flera regioner. I Mellanöstern överskuggar den pågående konflikten mellan Israel och dess grannländer alla utvecklingssträvanden.

Den snabbt ökande spridningen av hiv/aids kan innebära att sjukdomen inom kort når liknande epidemisk omfattning i Asien

¹⁵ Bigsten och Levin, 2000, World Bank, 2000b, UD, 2000, Skr1996/97:2, 1996/97:169, 1997/98:76, 1997/98:122, UNDP, 2001, Sidas, Världsbankens och de regionala utvecklingsbankernas hemsidor etc. När det gäller utvecklingen i Central- och Östeuropa se bl. a SOU 2000:122.

som i södra Afrika. Fattigdom, befolkningsökning och svaga politiska institutioner gör det svårt att ta miljömässiga hänsyn. Den ofta höga befolkningstätheten leder till stort och växande tryck på skogar, mark- och vattenresurser. Frånvaron av strikta miljökrav på industriproduktionen leder parallellt till en snabb ökning av mängden avfall och restprodukter. Städernas tillväxt medför nya stora miljöproblem. Bristen på färskvatten är ett tydligt hinder för ökad livsmedelsproduktion och ett snabbt växande problem i många områden.

Regionen har redan förlorat uppåt 90 procent av sina vildmarksområden på grund av jordbrukets expansion, utbyggnaden av infrastruktur och avskogning¹⁶. Ostasien förväntas gå om OECD-länderna som världens största källa till växthusgaser inom en 15-årsperiod. Länderna i Centralasien har efter självständigheten drabbats av kraftiga ekonomiska bakslag inte minst beroende på låga oljepreiser och Rysslands dåliga ekonomi¹⁷.

Afrika är i dag fattigare än för 20 år sedan. Samtidigt har stora ekonomiska och politiska förändringar ägt rum. Demokratien har förstärkts i många länder. Flerpartival har hållits i över 35 länder och flera inbördeskrig har nått sitt slut. Apartheids fall i Sydafrika har ökat förhoppningarna om att ett nytt kapitel i Afrikas historia påbörjats. Under denna tid har allt fler stater i Afrika gått från enpartisystem till flerpartisystem. En ny generation präglar också den privata sektorn och den akademiska världen. Kvinnors röster har börjat få större genomslag. Allt fler afrikanska ledare är väl medvetna om de utmaningar de står inför och det finns en växande vilja att hantera dessa på ett framsynt sätt¹⁸. En demokratisk och ekonomisk utveckling har emellertid bromsats upp i flera länder av pågående väpnade konflikter. Dessa konflikter präglar omvärldens bild av den afrikanska kontinenten.

Epidemiska sjukdomar utgör ett avgörande utvecklingshinder. Hiv/aids har blivit en av Afrikas ödesfrågor med allvarliga ekonomiska konsekvenser lång tid framöver. I många länder är över tio procent av befolkningen hivsmittad. Afrika befinner sig i en period av mycket snabb urbanisering. Skövlingen av naturresurserna innebär ett allvarligt hot mot Afrikas ekonomiska och sociala utveckling. Skogarna har under lång tid decimerats som en följd av icke

¹⁶ För en utförlig beskrivning av utvecklingen i Asien se Kokko m.fl., 2001

¹⁷ UD, 2000

¹⁸ Skr 1997/98:122

hållbara skogsbruksmetoder och timmerkoncessioner. Därtill kommer att fattiga människor ofta tvingas överutnyttja skogs-, mark-, kust- och färskvattenresurser för att överleva. I och med att naturresursbasen urholkas förstärks fattigdomens grepp. Skogs- och jordförstörelsen ökar risken för torka och förvärrar konsekvenserna av torkperioder. Detta är speciellt allvarligt i de områden som redan lider av vattenbrist.

I *Sydamerika* har demokratiska val hållits i samtliga länder i regionen sedan början av 1980-talet, och militärens roll har minskat betydligt. Den ekonomiska utvecklingen i Sydamerika har under det senaste årtiondet varit relativt stabil, men många länder dras med stora skuldbördor. Den ojämna fördelningen av resurser hämmar en demokratisk utveckling och bidrar till kriminalitet. Kriminaliteten kring narkotikahandeln växer ständigt och utgör ett allvarligt utvecklingshinder för den andinska delen av Sydamerika. De växande miljonstäderna har stora problem med förorenad luft och avfallshantering. Många växt- och djurarter i Amazonas regnskogar är hotade. Miljöförstörelsen får allvarligast konsekvenser för de fattiga i regionen. Kvinnor är starkt underrepresenterade i parlament och kommunstyrelser. Utbildningsnivån i Sydamerika har höjts, men de allra fattigaste i regionen saknar ändå ofta en bra grundutbildning. Många länder i Sydamerika saknar i dag dessutom en effektiv förvaltning, vilket bidrar till korruption och nepotism.

Militärens roll i *Centralamerika* har beskrivits och den medborgerliga kontrollen över staten har stärkts. De grundläggande hindren för regionens utveckling är idag den ojämlika fördelningen av politiskt inflytande och av ekonomiska resurser. Den inverkar också negativt på sådant som hälsotillstånd, utbildningsväsende, brottslighet och våld. Könsdiskrimineringen är stark. Exploateringen av miljön, det koncentrerade jordägandet och en snabb befolkningsökning, leder till avskogning, erosion och försämrad tillgång på färskvatten. Alla dessa faktorer bidrar också till att öka sannolikheten för och sårbarheten vid katastrofer.

Variationerna är mycket *stora* inom regionerna. De allra fattigaste länderna, de s.k. MUL-länderna¹⁹ har successivt marginaliserats. Många av dessa länders utvecklingsansträngningar hämmas av mycket ofördelaktiga förutsättningar när det gäller geografi, klimat

¹⁹ Minst utvecklade länderna

och förekomsten av tropiska sjukdomar. Dessa faktorer har avgörande betydelse för utvecklingen²⁰. Befolkningen i de s.k. torrområdena ("dry lands") upplever särskilda problem i form av låg avkastning inom jordbruk och boskapsskötsel, bristfällig infrastruktur, etc. Befolkningen i torrområdena beräknas totalt uppgå till 900 miljoner människor och bland dessa återfinns sålunda en majoritet av de extremt fattiga i dagens värld.

1.5 Det behövs en human globalisering

Begreppet globalisering används i debatten som ett slags paraplybegrepp, en beskrivning av en rad olika företeelser. Globalisering avser något mer än internationalisering. Internationalisering syftar på tillväxten av länkar, kontakter och flöden *mellan* nationer. Globalisering avser skeenden och tillstånd där allt fler ekonomiska och politiska beslut fattas på en global nivå och nationsgränserna har förlorat sin betydelse. I den dagliga debatten används dock termen globalisering för en rad företeelser som snarare är att betrakta som internationalisering, och ibland även för processer som snarare är nationella – t.ex. nationella beslut om liberalisering och privatisering. Debatten om globaliseringen färgas också av att termen av vissa används som en beskrivning av ett skeende, medan den av andra används som ett önskvärt eller icke önskvärt recept.

En rad företeelser brukar innefattas i *begreppet globalisering*. Fem som ofta nämns är:

- *Snabb förändringstakt*. Hastigheten i den nuvarande förändringen – från industrisamhälle till den nya ekonomin²¹ – överträffar enligt många bedömare hastigheten i all tidigare teknisk och ekonomisk utveckling. Uppskattningar ger vid handen att den samlade mängden kunskap i våra samhällen, som tidigare ökade med några få procent per år, idag fördubblas ungefär vart femte år. Hastigheten har sitt ursprung i den snabba innovationstakten inom forskning och utveckling. Detta har lett till ett mycket starkt förändringstryck på institutioner och olika aktörer, där aktörer som har den mest utvecklade förmågan att anpassa sig till nya förutsättningar snabbt får ett försprång. Många bedömare anser att denna utveck-

²⁰ Sachs, 2000

²¹ Begreppet "en ny ekonomi" belyser det faktum att förutsättningarna skiljer sig starkt från industrisamhällets.

ling gynnat privata företag och det civila samhället på bekostnad av regeringar och internationella organisationer.

- *En "teknikrevolution"*. IT-utvecklingen påverkar varje sektor i våra samhällen och leder generellt till starkt ökad produktivitet i ekonomin. Värdeskapandet per individ i den nya ekonomin ökar snabbt vilket leder till ökande skillnader i inkomst- och ersättningsnivåer mellan olika sektorer i ekonomin, mellan länder med god tillgång till kunskap och kompetens och länder som saknar detta samt mellan olika grupper av individer. För dem som har tillgång till den nya tekniken öppnas oanade möjligheter. För dem som står vid sidan av är utsikterna däremot dystra. Tillgången till informations- och kommunikationstekniken (ICT) har ökat snabbt. Internet är en relativt ny företeelse. Närmare 500 miljoner människor är idag anslutna, det stora flertalet dock i OECD-länderna. ICT expanderar oerhört snabbt. Den kommersiella kraften i Internet är framträdande och leder till helt nya former för management, organisation, handel och distribution. Regioner som saknar tillgång till och kompetens att hantera den nya tekniken marginaliseras snabbt. Övergången till ett informationssamhälle, där information och kunskap blir allt viktigare faktorer, innebär nya och ökade möjligheter för demokrati och rättvisa. Förutsättningen är dock att alla människor har tillgång till den nya tekniken och tillgång till god utbildning. Om inte så sker hotar en ny form av analfabetism.
- *En gemensam värdegrund*. Globaliseringen skapar nya och utökade valmöjligheter och medför att en gemensam värdegrund som demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet kan spridas. *Demokratins* möjligheter att förändra maktförhållanden till de fattigas fördel har förstärks. En fredlig global världsordning förutsätter existensen av en transnationell gemensam värdegrund, och globaliseringen bidrar till att stärka denna och det civila samhället. Fackföreningar får ett allt starkare globalt medlemskap och växer i styrka. Den nya tekniken har lett till att många människor får tillgång till information som tidigare varit utom räckhåll. Kunskapen om mänskliga rättigheter ökar, och därmed också kraven på regeringar att säkerställa att dessa uppfylls.
- *Internationaliseringen och avreglering av kapital och handel*. Privata företag har verkat över nationsgränserna under många hundra år, och det finns perioder under början av förra seklet då tillväxten i handel och utländska investeringar var större än den varit under den senaste tioårsperioden. En mycket viktig skillnad är dock för-

ändringen i de internationella flödenas karaktär. Transnationella företag verkar i dag med en mycket mer utvecklad och djup integration, där produktionen kan spridas bland ett stort antal länder – en process som underlättats av teknikutveckling, låga transportkostnader och avregleringar.

- *Migration och urbanisering.* Globaliseringen förknippas även med en ökad rörlighet för människor till städer och mellan länder. De ökande absoluta skillnaderna i levnadsvillkoren mellan fattiga länder och höginkomstländer har bidragit till nya migrationsströmmar. Strömmarna påverkas också av sociala och politiska krafter.

Globaliseringen beskrivs således som ett nät av sammanbundna processer. En effekt är att världen "har krympt" och att medvetenheten ökat om vad som sker i världens olika hörn. Globaliseringen uppfattas samtidigt ofta som en ny och svårkontrollerad process. Det som i dag sker är dock ett led i en mycket lång historisk utveckling och ett resultat av en serie medvetna beslut. Det är därmed också en process som även fortsättningsvis kan *påverkas av politiska beslut*. Globaliseringen är en i grunden positiv process som rätt använd kan hjälpa oss förverkliga målen om en rättvisare, fredligare och tryggare värld. Motsatsen, dvs. isolering och brist på öppenhet, leder till långsam utveckling eller stagnation, vilket historien ger oss många exempel på.

Men globaliseringen av idag är *inte global*. Verkligheten är att flera miljarder människor inte kan eller bereds möjligheter att delta i detta samspel. Utanförskapet handlar inte bara om fattiga länder och människor i syd, utan det handlar även om grupper inom den rikare världen. Riskerna för att stora grupper och regioner på grund av bristande kapacitet och kompetens marginaliseras är stora.

Globaliseringen öppnar, tillsammans med en fortsatt tillväxt, stora möjligheter för mänskligheten. Den globaliserade världen karaktäriseras av att teknikutvecklingen har möjliggjort allt snabbare flöden av kapital, varor, människor och idéer. Men den inrymmer också stora risker och problem och många hinder finns för utvecklingen. Kunskapen om globaliseringens effekter på den informella ekonomin och på fattiga människor i utvecklingsländer behöver förstärkas. Marknadens "osynliga hand" måste kompletteras med ökad kunskap, klok politik och internationella regelverk för att vi skall få en human globalisering som bygger på respekt för människovärdet, solidaritet och insikt om ömsesidigt beroende.

1.6 Möjligheterna är större än någonsin

Världen är i dag *rikare* än den någonsin har varit, och det finns ett utrymme som aldrig förr att utrota fattigdom och uppfylla löftena i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter – frihet från fruktan och frihet från nöd. Globaliseringen öppnar nya möjligheter att lösa problem med orättvisor och fattigdom genom handel, ny teknik och ökad medvetenhet om och respekt för gemensamma värden som demokrati och mänskliga rättigheter.

Det kalla krigets polarisering har släppt samtidigt som det efter händelserna den 11 september, 2001 är svårare att förutsäga om nya polariseringar kommer att uppstå. Det finns dock idag en *politisk enighet* på internationell nivå i många av de stora och svåra frågorna och en gemensam plattform att agera utifrån. En internationell samsyn om vilka åtgärder som krävs för utveckling har vuxit fram. Denna samsyn och utvecklingen av en gemensam global värdegrund utgör kraftfulla redskap i kampen mot fattigdom, orättvisor och terrorism.

Den *finansiella integrationen* skapar stora möjligheter till ökad välfärd. En öppen handel som omfattar alla länder och som följer rättvisa regler är ett kraftfullt instrument för att åstadkomma tillväxt. För att nå dit krävs att världens rika länder öppnar sina marknader för varor från de fattiga länderna och ger stöd till kapacitetsuppbyggnad på handelsområdet, så att de fattiga länderna får reella möjligheter både att delta i själva handelsutbytet och vara med och utforma de internationella spelreglerna.

Teknologin har genom historien varit ett mycket kraftfullt verktyg för utveckling och fattigdomsbekämpning vilket gäller även i dag. Teknologiklyftan kan minskas om de nya teknikerna hanteras rätt. Stimulans behövs för att skapa och sprida den teknologi som är nödvändig för fattigdomsbekämpning. *Informationstekniken* skapar både nya möjligheter att sprida kunskap och erbjuder ökade möjligheter på olika områden att lösa problem i nya och mer effektiva former. Internet kan också vara ett sätt att knyta kontakt med likasinnade och därmed stärka opinionsbildningen i ett land. Förbättrad information och kommunikation är viktiga medel för att stärka demokratin. Nya internationella initiativ behövs dock för att kanalisera ny teknik till de mest angelägna behoven för världens människor och där den behövs mest.

Erfarenheterna visar att satsningar på *ökad jämställdhet* och på *barns utveckling* ger avsevärda och otvetydiga effektivitetsvinster.

Det finns också en växande samsyn om att en investering för att öka människors kunskap och hälsa är en investering i utveckling. Därmed ökar möjligheterna för att sådana investeringar skall prioriteras av dem som ansvarar för utformningen av den ekonomiska politiken.

1.7 Hinder för utveckling

Samtidigt har den optimism som rådde efter det kalla krigets slut på många håll kommit att ersättas av välgrundade farhågor inför framtiden. Många hinder för att effektivt bekämpa fattigdomen finns både i de rika och fattiga länderna. För den rika världen gäller det att mobilisera en politisk vilja och avsevärt större *resursöverföringar*. Den måste också kraftfullt verka för att utvecklingsländernas *marknadstillträde* till de rika ländernas marknader markant förbättras. Fortfarande är det långt kvar innan de fattiga ländernas *skulder* undanröjts som hinder för utveckling. Återbetalning på lånen och ränteutgifter är i flera länder så omfattande att satsningar på framtiden omöjliggörs.

Klyftorna inom många samhällen ökar. Feodala strukturer, *korruption* och vissa statsledningars inriktning mot att enbart gynna sig själva och sin klan eller familj förhindrar utveckling och permanentar fattigdomen i många länder.

De djupa orättvisorna driver fram regionala och lokala *konflikter* som förstärker fattigdomen ytterligare och driver människor på flykt. Orättvisor bygger under religiösa och etniska motsättningar som i ökande grad bidrar till att skapa och förvärra konflikter. Vid sidan om rena krigshandlingar, med alla dess förödande konsekvenser i ett antal konflikthärdar, undergräver sådana motsättningar i många sammanhållen den sammanhållning och tolerans som är en förutsättning för ekonomiska framsteg och en demokratisk utveckling.

Det kombinerade trycket av fattigdom, befolkningstillväxt och miljöförstöring leder till stora utmaningar för människors *livsmedelssäkerhet*²² och jordbrukets utveckling i stora delar av den världen. Den vitt spridda uppfattningen att svält i världen främst orsakas av naturkatastrofer och krig skymmer det faktum att det är den

²² Begreppet livsmedelssäkerhet används i detta betänkande endast i betydelsen säker tillgång på livsmedel.

storskaliga *kroniska* hungern, orsakad av fattigdom, som orsakar 90 procent av svältdöden.

Naturresurser missbrukas och framkallar brist på livsnödvändiga resurser, som t.ex. rent vatten och brukbar jord. En utbredd *miljöförstörelse* får effekter långt bortom nationsgränserna. På grund av brist på miljöskyddsregler på internationell nivå accentueras den ekologiska krisen. En stärkt lagstiftning och en förändrad incitamentsstruktur behöver utvecklas i ekonomierna. Annars kan utvecklingen på lång sikt undergrävas genom en kollaps i viktiga ekosystem²³. Ingen utvecklingspolitik kan bli framgångsrik om inte miljöproblemen tacklas.

Naturkatastroferna ökar och de förödande effekterna förstärks på många håll av ett skövlande skogsbruk, en allt för hög konsumtion av fossila bränslen och andra mänskliga ingrepp i natursystemen, såsom avskogning, invallning av floder, utdikning av våtmarker och klimatförändrande utsläpp. Det antal människor som årligen drabbas av naturkatastrofer uppskattas till närmare 300 miljoner personer, vilket är långt fler än de som drabbas av väpnade konflikter. *Klimatförändringarna* bedöms idag bli mer omfattande än vad man tidigare trott. Följderna kan bli särskilt katastrofala för den fattiga världen. En drastisk omläggning av den rika världens energi- och konsumtionsmönster krävs.

Hiv/aids kommer att få oöverskådliga konsekvenser; aids-epidemin är enligt många bedömare den i särklass allvarligaste utmaningen i många länder inför framtiden. Nära 80 procent av dödsfallen i aids i världen drabbar människor i arbetsför ålder. Detta är särskilt allvarligt i regioner med ung befolkning i arbetsför ålder, som t.ex. Afrika. Uppskattningsvis 7 miljoner bönder i utvecklingsländer har dött i aids, vilket påverkar livsmedelssäkerheten²⁴. Krafttag behövs på ett brett plan för att förebygga och lindra effekterna av hiv/aids²⁵. I en del länder är upp emot 30 procent av den vuxna befolkningen smittad, vilket lämnar miljoner barn utan föräldrar. Effekterna av hiv/aids leder till en växande brist på utbildad arbetskraft och i förlängningen till en försämrad tillväxt och minskade resurser att bekämpa fattigdomen – detta i många av de länder där fattigdomen redan i dag är som störst. I dessa länder

²³ Albaeco, 2001

²⁴ FAO, 2001

²⁵ de Vylder, 2001

utgör också malaria och en snabbt ökande förekomst av tuberkulos allvarliga utvecklingshinder.

Även om takten i *befolkningsökningen* har dämpats ökar jordens befolkning med cirka 80 miljoner människor varje år, varav merparten föds i utvecklingsländerna. Ökningen är också ett resultat av att människor lever längre. Befolkningsstrukturens dynamiska karaktär och dess betydelse för den ekonomiska, sociala och politiska utvecklingen i utvecklingsländer uppmärksammas alltmer. I Afrika utgör barnens andel av befolkningen idag över 40 procent. Enligt vissa bedömare är detta en viktig resurs för den framtida utvecklingen när barnen kommer upp i arbetsför ålder. Utvecklingen kan dock påverkas negativt av hiv/aids-epidemin²⁶. Andra betonar vikten av att skapa produktiva arbetstillfällen för alla de nya arbetsökande och att åtgärder vidtas så att födelsetalen minskar. Båda dessa faktorer är i sin tur beroende av tillgången på hälsovård, utbildning, odlingsbar jord, teknologi, fungerande marknader och institutioner²⁷.

Många länder befinner sig i en utvecklingsfas med *ökande produktion* och föroreningar, där ansvariga regeringar satsar på snabb ekonomisk utveckling utan att tillräcklig hänsyn tas till *miljöpåverkan*²⁸. Kombinationen av fattigdom och snabb befolkningsökning bidrar i många utvecklingsländer till utarmning av skog, mark och vatten. Andra viktiga orsaker är storskalig näringsverksamhet och transporter.

De fria kapitalmarknaderna kan leda till kraftigare och mer frekventa svängningar, och kan därmed öka risken för *ekonomiska chocker* och för en *ökad kriminalisering* av ekonomierna²⁹. En ökad öppenhet och ökad exponering leder till en *ökad sårbarhet*. Behovet av en fungerande stat, sociala skyddsnät och trygghetssystem är ännu större i en globaliserad värld³⁰.

Regeringar anklagas för en växande undfallenhet i förhållande till *storföretagen*. Med öppnare gränser kan företag dra fördel av att skatter och lagstiftning skiljer sig åt mellan länder. Kritiker anser att regeringar inte hunnit med att reglera viktiga sociala frågor i samma takt som man låtit den ekonomiska globaliseringen ta fart.

²⁶ Sommestad, 2001

²⁷ Madestam, 2001

²⁸ Hindman, 2001a

²⁹ Ahlersten, 2001a

³⁰ Razavi och Mkandawire, 2001

För att hantera detta ställs krav på ett gemensamt globalt normsystem och lagstiftning. Den demokratiska legitimiteten, dvs. var och av vem besluten fattas, måste utvecklas och stärkas.

Ett stort utvecklingshinder är *ojämlikhet* och diskriminering av kvinnor. Många frågor som är viktiga för fattiga människor och för kvinnor kommer aldrig upp till behandling bland politiska och ekonomiska beslutsfattare.

1.8 Kunskapsgapet måste minskas

Bakom många framsteg av betydelse för fattigdomsbekämpning finns tekniska genombrott och upptäckter³¹. I dag utgör de tekniska framstegen en stor möjlighet att påskynda utvecklingen i fattiga länder. För att detta skall ske krävs dock att dessa länder och fattiga människor får ökad tillgång till den samlade mängden kunskap. Det framstår som ytterst angeläget att nya former för tekniksamarbete och tekniksprång övervägs i samarbetet med fattiga länder, speciellt på områden av stor betydelse för miljö och hälsa. Avsikten bör inte vara att ta över den privata sektorns roll utan att bidra med incitament så att de investeringar som görs blir mer miljövänliga och mer inriktade på de fattigas behov än vad annars varit fallet.

Information och kunskap har kommit att bli de viktigaste produktionsfaktorerna i *den nya ekonomin*. Skillnaden mot traditionella produktionsfaktorer, som kapital, råvaror eller jordbruksmark, är uppenbar. Dessa har alltid varit knappa resurser i någon mening. Vad gäller kunskapen finns som regel inga fysiska begränsningar. Den expanderar när den används. Bland annat detta förhållande tvingar fram delvis nya spelregler för ekonomin.

Fattiga människor skiljer sig från rika, inte bara genom en brist på materiella tillgångar, utan också genom att de har en mer begränsad tillgång till kunskap. Detta samtidigt som många anser att makten över kunskapen i allt snabbare takt hamnar i kommersiella händer. Globaliseringen har gett upphov till nya maktstrukturer. En ökad *privatisering av forskning och utveckling* befaras bidra till att öka risken att forskningsagendan framförallt styrs av den globala marknadens, och därmed den rika världens, efterfrågan. För att

³¹ UNDP, 2001

se till så att forskningen inte försummar de fattiga ländernas problem krävs ökat stöd på forskningssidan av allmänna medel – ofta kanaliserade via internationella organisationer – samt nya former av samarbete mellan regeringarna och industrin.

Informations- och kommunikationsteknologin erbjuder dock nya möjligheter för fattiga att få en snabb och billig tillgång till information och kunskap inom en mängd viktiga områden via nätet. Utvecklingen och användningen av IT är ojämn, både mellan och inom länder. Det är detta som kallas den "digitala klyftan". Den digitala klyftan är i mångt och mycket en reflektion av andra klyftor: inkomst, etnicitet, ålder och kön. Risken är att en ökning av den digitala klyftan kan leda till en ökning av andra klyftor, dvs. att ju mer samhällena i höginkomstländerna går in i informations-samhället, desto mer marginaliserade blir de fattiga länderna. När mer och mer av handel med varor och tjänster, media, kontakter mellan organisationer och med myndigheter flyttas över till Internet, desto kostsammare är det att stå utanför.

Noteras bör att utvecklingsländerna som grupp aldrig gavs en reell chans att delta i den industriella revolutionen, bl.a. som en konsekvens av kolonialismen. Globaliseringen och den nya ekonomin är nu på väg att direkt påverka livsförutsättningarna för ett par miljarder av världens befolkning, kanske flera. Men liksom vid industrialiseringen är den omdaning som IT-utvecklingen och globaliseringen innebär ojämnt fördelad över världen. Utmaningen nu gäller att se till så att inte de fattiga länderna än en gång ställs vid sidan av utvecklingen.

Nya idéer skapas ofta genom en ny kombination av existerande idéer. Detta medför att nya idéer lättast skapas där man redan har en stor mängd institutioner och människor som ägnar sig åt innovation³². Detta medför i sin tur att innovationsförmåga och kunskap är svårt att omfördela. Vikten av att stärka utbildning och forskning i fattiga länder är av avgörande betydelse inte bara för att minska kunskapsgapet utan även för att få fram ny kunskap som utgår från och är anpassad till de fattigas behov³³.

³² Sachs, 2000

³³ Johansson, H., 2001

1.9 En hållbar utveckling för framtidens behov

För att säkerställa att utvecklingen blir hållbar och att hänsyn tas till framtida generationers behov krävs en integrering av tre olika aspekter i arbetet mot fattigdomen, - en ekonomisk, en miljömässig och en social, dvs. de centrala komponenterna i begreppet *hållbar utveckling*. Det första försöket att definiera begreppet hållbar utveckling gjordes av Bruntland-kommissionen 1987. Enighet synes idag finnas om att hållbar utveckling innehåller dessa tre aspekter:

- Den *ekonomiska* aspekten innebär att en ekonomiskt hållbar utveckling måste ha kapacitet att producera varor och tjänster på en kontinuerlig basis, bibehålla stats- och utlandsskulder på en hanterbar nivå samt undvika extrema obalanser som riskerar skada jordbruks- eller industriproduktion.
- Den *miljömässiga* aspekten innebär att ett miljömässigt hållbart system måste upprätthålla en stabil resursbas genom att undvika överexploatering av icke-förnyelsebara resurser och att endast utnyttja förnyelsebara resurser i en sådan omfattning att de hinner återskapas; vidare att nivån på föroreningar och restprodukter från det mänskliga samhället inte överstiger ekosystemens förmåga att absorbera dem. Detta omfattar sådana system och funktioner som vanligtvis inte klassas som ekonomiska tillgångar, t.ex. bevarande av den biologiska mångfalden på dess tre nivåer – ekosystem, arter och genetiska resurser – men också stabilitet i atmosfäriska system och andra ekosystemfunktioner.
- Den *sociala* aspekten innebär att ett socialt hållbart system måste åstadkomma en rättvis fördelning, tillräcklig tillgång på social service inklusive hälsovård, utbildning och jämställdhet samt en god samhällsstyrning baserad på demokratiska processer.

Kritik riktas ofta mot att *framtida generationers* behov och välfärd undervärderas i ekonomiska kalkyler. Detta anses extra allvarligt när kalkylen appliceras på förlopp vars effekter kommer att visa sig först långt i framtiden. Nu levande generationer premieras och frågan om långsiktig hållbarhet tonas ner.

Ekologer strävar efter att begreppet hållbarhet skall definieras i termer av bevarande av ekosystemens återhämtningsförmåga. Många av de kritiska problem som mänskligheten står inför har sitt

ursprung i sammanbrott i ekologisk återhämtningsförmåga³⁴. Hållbarhet handlar, enligt ett *ekologiskt synsätt*, om mer än minskad befolkningstillväxt och om återhållsamhet i konsumtion. Det handlar om att vi i våra val av varor och teknik måste ta hänsyn till ekosystemens integritet och arternas mångfald. Ur hållbarhets-synvinkel har vi inte råd att låta det materiella tänkandet dominera. Ekosystemets tjänster, som t.ex. växternas rening av luften, insekternas och fåglarnas pollinering av växter och våtmarkernas upptag av överskottskväve, bidrar väsentligt till ekonomisk produktion och människans välfärd och representerar en stor del av planetens ekonomiska värde. Men dessa tjänsters värde återspeglas inte och är inte kvantifierade på ett sätt som är jämförbart med till exempel marknaderna för varor och tjänster. Därför får eko-systemtjänster ofta liten betydelse vid politiska beslut. Marknadsekonomin, sådan den ser ut idag, tenderar därför att bidra till en förslitning och överutvinning av naturresurser, det s.k. naturliga kapitalet. Denna försummelse riskerar att äventyra människans välfärd på sikt. Styr-system och signaler måste skapas som kan hantera dessa frågor. Det sociala perspektivet behövs för att kunna integrera det ekonomiska och det ekologiska perspektivet.

Ekonomisk tillväxt kan visserligen skapa förutsättningar för miljöförbättringar, men är i sig inte tillräckligt villkor för att åstadkomma miljöförbättringar. Enligt den s.k. "teorin om en inverterad U-kurva" när det gäller relationen mellan miljöförstöring och ekonomisk utveckling skall ekonomisk tillväxt på sikt leda till minskad miljöförstöring³⁵. Studier visar att denna teori gäller för en rad miljöproblem, däremot inte för vissa problem av global karaktär, t.ex. koldioxidutsläpp. De negativa miljöeffekterna av ekonomisk tillväxt är ej försumbara och jordens resursbas kan enligt ett ekologiskt synsätt inte bära oändlig materiell tillväxt. Om denna bas blir oåterkalleligt förstörd, är all ekonomisk aktivitet hotad. Det är uppenbart att det sätt på vilket ekosystemets tjänster och det naturkapital som producerar tjänsterna förvaltas, är avgörande för hur den socio-ekonomiska utvecklingen i framtiden kommer att se ut i samtliga världens länder.

³⁴ Albaeco, 2001

³⁵ Grossman och Krueger, 1995

1.10 Nya aktörer och protester

Dagens globala ledarskap är inte begränsat bara till relationer mellan regeringar, utan innefattar också frivilligorganisationer, medborgarrörelser, näringslivet, universitetsvärlden och massmedia. Det globala ledarskapet måste därför innehålla en dynamisk och komplex process av *interaktivt beslutsfattande* som utvecklas som svar på omvärldsförändringarna.

Under de senaste decennierna har vi kunnat observera tre tydliga tendenser avseende aktörer på den internationella arenan: ökad internationell samverkan samt decentralisering av politisk makt till regionala och lokala enheter, ett ökat deltagande från det civila samhället och ett ökat utrymme för privat näringsliv.

Inget annat fenomen är så nära förknippat med begreppet globalisering som de multinationella företagens utbredning över världen. Under 1990-talet har de multinationella företagens direktinvesteringar ökat explosionsartat, inte minst till utvecklingsländerna. Trots en minskning i samband med Asienkrisen 1997, är de *privata nettokapitalflödena* till fattiga länder i dag mångdubbelt större än biståndet. För många utvecklingsländer är dessutom direktinvesteringarna den utan jämförelse viktigaste källan till privat utländskt kapital. Flödena av annan typ av privat kapital, t.ex. lån och portföljinvesteringar är inte tillnärmelsevis lika stora.

De *multinationella företagens* verksamhet har varit i fokus för mycket av den kritik som riktats mot globaliseringen i stort. Uppmaningar till bojkott av olika företag på grund av deras verksamhet i fattiga länder har blivit vanligt i västerländska medier. Miljöförstöring, korruption, fattigdom, utsugning och ekonomisk instabilitet är några av de problem som förknippas med multinationella företags verksamhet. Betydelsen av dessa investeringar som ett sätt att sprida kunskap och teknik mellan länder glöms dock ofta bort³⁶.

Globaliseringen har bidragit till att förändra förutsättningarna för hur globala ödesfrågor kan och bör hanteras. Den snabba spridningen av informationstekniken har fört med sig att de grupper som har tillgång till denna har tillgång till en ofattbar mängd information samtidigt som de erhållit ett effektivt verktyg för sin verksamhet. Effektiviteten i det *civila samhällets* aktioner och kampanjer har ökat dramatiskt. En rad politiska och sociala rörelser av

³⁶ Vlachos, 2001c

högst skiftande karaktär har vuxit fram under det senaste decenniet. De baserar sig på allt ifrån religiös, territoriell, etnisk och regional identitet, till kampen för en bättre miljö och jämställdhet mellan könen³⁷. Trots olikheterna, förenas de ofta av att de är kritiska mot hur dagens globalisering utformas och dess effekter för de fattiga. I många fall har man en stark lokal förankring, och ofta befinner man sig i opposition mot nationalstaterna som uppfattas som allierade med de globala krafterna. Oron och *protesterna* gäller bl.a. globaliseringens inverkan på förmögenhets- och inkomstfördelningen i världen, i synnerhet effekten för fattiga människor och länder, på värderingar och kultur, på miljön och på demokrati och maktförskjutningar. Denna oro och kritik måste tas på allvar, när en politik för global utveckling formuleras.

På det ekonomiska området gäller protesterna inte bara integration över gränser, utan även innehållet i den ekonomisk-politiska rådgivning som förmedlas till utvecklingsländer av Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF). *Debatten* mellan aktörer, som alla vill bekämpa fattigdom, har blivit allt mer *polariserad* och oförsonlig i vissa frågor. Man är samtidigt överens i andra, t. ex. om vikten av ökade satsningar på utbildning och hälsa³⁸. Ytterligheterna kan sägas representeras av två olika grupper och deras bild av världen, dels de som förespråkar värdet av frihandel, budgetdisciplin, avreglering av marknader och privatiseringar för att åstadkomma hållbar utveckling och minskning av fattigdomen, dels de som anser att denna politik leder till ytterligare marginalisering av fattiga människor och en fortsatt förstöring av miljön och naturresursbasen.

Tre möjliga förklaringar till de skilda slutsatserna i debatten har förts fram³⁹; att de bägge grupperna skiljer sig åt när det gäller aggregeringsnivå⁴⁰, tidsperspektiv och synen på ekonomiska maktförhållanden.

Internationella experter verksamma vid olika organisationers huvudkontor har i allmänhet ett mer *aggregerat synsätt* än de som arbetar närmare fältet. Detta medför att t.ex. synen på huruvida fattigdomen ökat eller minskat i ett land eller i en region ofta skil-

³⁷ Lundgren, 2001

³⁸ Kanbur, 2000

³⁹ Kanbur, 2000

⁴⁰ Aggregeringsnivån blir allt högre när analysen rör sig från individnivå, via lokal, nationell, regional till global nivå. En låg aggregeringsnivå (en disaggregerad nivå) jämföras ofta med lokal nivå eller individnivå.

jer sig åt. Även om inkomsterna för fattiga hushåll stigit, kanske den offentliga servicen har försämrats, en företeelse som kan vara svår att uttrycka i siffror och som därmed inte inkluderas på aggregerad nivå. De fattiga kan dock uppfatta detta sammantaget som en försämrad situation. En annan anledning till skilda uppfattningar kan vara att fattigdomen sjunkit på nationell nivå, medan den ökat i enskilda regioner av landet. Ytterligare en källa till missförstånd kan vara att den ena gruppen tänker i termer av procentuella förändringar, medan den andra utgår från absoluta tal. Om befolkningen under en period t.ex. fördubblas kan andelen fattiga sjunka, samtidigt som det absoluta antalet fattiga ökar snabbt.

Den andra förklaringen är att internationella experter tenderar att fokusera på utfallet av en åtgärd på medellång sikt, kanske fem till tio år. För de fattiga själva och för dem som arbetar direkt med utsatta människor är ett kortare *tidsperspektiv* mer relevant. Samtidigt finns andra grupper som betonar ett betydligt längre tidsperspektiv än det medellånga. Om man inte tror att miljön tål en västerländsk konsumtionsnivå för alla jordens invånare, ser lösningen på fattigdomsproblematiken helt annorlunda ut än om man anser detta vara möjligt.

Den tredje förklaringen gäller synen på *ekonomiska maktförhållanden*. Även om modern ekonomisk forskning fäster stor vikt vid konsekvenserna av företagets monopolmakt och andra marknadsmisslyckanden, tenderar internationella experter att analysera samhället som om perfekt konkurrens rådde. Andra grupper tycker sig se en värld präglad av monopolistiska förhållanden på många olika nivåer. Det troliga utfallet av en viss åtgärd skiljer sig självfallet åt mellan dessa olika analysmodeller. Det finns inga generella svar på vem som har rätt, utan det skiljer mellan länder, regioner och industrier.

Debatten förvirras även av att grupperna talar förbi varandra i frågan om tillväxt och dess betydelse för fattigdomsbekämpning. Nästan ingen hävdar att *tillväxt*, i betydelsen genomsnittlig ökning av inkomsten, är annat än nödvändig för att minska fattigdomen⁴¹. Begreppet tillväxt används emellertid även för att beteckna vissa typer av åtgärdspaket. Åsikterna om hur dessa paket påverkar fattigdomen, och för den delen även tillväxten, skiljer sig åt.

⁴¹ Kanbur, 2000; Vlachos, 2000.

Ansvar för den polarisering som begreppsförvirringen orsakat delas av alla som deltar i debatten. Det internationella expertsamfundet bidrar dock till polariseringen genom att *ofta förenkla budskap och verklighetsbeskrivningar*. Att i vällovligt syfte försöka dölja komplexiteten riskerar bara att bidra till ökad misstänksamhet och misstro mellan grupper som trots allt arbetar för samma mål.

En fortsatt *utvidgad dialog* krävs. Målet måste vara att få de skilda perspektiven att närma sig varandra. Människor som ifrågasätter olika aspekter av globaliseringen och den globala utvecklingen måste få komma till tals, utan att denna möjlighet missbrukas av människor som använder våld och förstörelse som metod.

Under utredningstiden har kommittén tydligt noterat hur uppmärksamheten kring globaliserings- och fattigdomsfrågorna vuxit i styrka. Den snabba förändringstakten som åtföljt globaliseringen har skapat ett kraftigt *tryck på anpassning* och förändring av institutionerna i det internationella systemet. Den snabba förändringstakten gynnar organisationer som inte är låsta i fasta former och långsamma beslutsvägar, t.ex. organisationer i det civila samhället samt i näringslivet.

1.11 Vikten av koherens⁴²

Rika länders handelspolitik och jordbrukspolitik, användning av energi och naturresurser och deras ställningstaganden när det gäller patent och finansiell reglering utgör exempel på ställningstaganden som påverkar utvecklingen i hela världen, så även situationen för fattiga människor och fattiga länder. Om kampen mot fattigdomen ska kunna intensifieras måste alla tillgängliga instrument och politikområden engageras – inte bara biståndspolitik. Handelspolitik, miljöpolitik, jordbrukspolitik och säkerhetspolitik är exempel på andra områden som också innehåller viktiga instrument för att uppnå en ekonomisk, socialt och ekologisk hållbar utveckling i ett globalt perspektiv, dvs. som bör ingå i en svensk politik för global utveckling, PGU.

I globaliseringens tid handlar det om att få samtliga instrument att dra åt samma håll, men också om att fastställa målen (Kapitel 2).

⁴² Samstämmighet, se vidare Kapitel 3 för en utförlig definition. För en översikt över koherensbegreppet, se även Mkandawire, 2001

Denna utredning är fokuserad på situationen i dagens utvecklingsländer och på fattigdomens alla dimensioner – maktlöshet, osäkerhet och bristande möjligheter. En svensk politik för global utveckling bör omfatta samtliga politikområden *i de delar* där verksamhet och åtgärder återverkar på fattigdomssituationen i världen. Koherensen mellan olika politikområden i förhållande till de mål som uppställts för en svensk PGU är avgörande för hur kraftfullt vi kan åstadkomma förändringar. EU:s utvecklings-, jordbruks- och handelspolitik är tydliga exempel på hur bristande koherens mellan olika politikområden underminerar de målsättningar som beslutats för utvecklingsarbetet och minskar effekterna av biståndet.

Kommittén diskuterar således begreppet koherens (Kapitel 3) utifrån målen för svensk politik för global utveckling så som de formuleras i detta betänkande. Kommittén har valt att analysera instrument och politik inom olika politikområden, utifrån frågan huruvida de är koherenta med målen för en svensk politik för global utveckling, PGU. Frågan gäller alltså huruvida de medverkar till eller förhindrar uppfyllandet av målen för den svenska politiken för global utveckling.

Viktiga förutsättningar som måste gälla för att fattigdomen skall kunna utrotas är fred och stabilitet, respekt för demokrati och mänskliga rättigheter samt att tillväxten sker i former som inte äventyrar miljö- och naturresursbasen. Hållbar utveckling kan uppnås endast om konflikter förebyggs och produktionsmetoder och marknadsekonomiska instrument och regler utvecklas som motverkar utarmning av jordar, energikällor, färskvatten och ren luft. Rättvisa inom och mellan generationer går inte att säkerställa utan ett internationellt system som identifierar och fördelar miljömässiga kostnader, som hanterar destabiliserande effekter orsakade av outvecklade finansiella system och som garanterar att alla människor får ta del av den samlade och växande mängden av kunskap i världen idag. En ny form av internationellt samarbete kring skapandet av s.k. globala offentliga nyttigheter måste komma till stånd (Kapitel 4)⁴³.

De enskilda ländernas politik och styrelseskick är avgörande för hur framgångsrikt fattigdomen kan minskas (Kapitel 5). En uttalad vilja att föra en politik inriktad på fattigdomsbekämpning och sund makroekonomisk politik, understött av internationellt bistånd,

⁴³ Kaul m.fl., 1999

(Kapitel 6) har en avgörande betydelse för utvecklingen. Den globala fattigdomen och ojämlikheten måste bekämpas genom att ännu skarpare fokusera på att utrota fattigdomen och genom att uppmärksamma andra politikområdets förmåga att bidra till detta. Många olika aktörer måste engageras (Kapitel 7).

De institutionella strukturerna, både i enskilda länder och på global nivå, måste nu utvecklas och förändras för att kunna tackla de stora utvecklingsproblemen på ett effektivt sätt. Vidgningen av politikområdet innebär att komplexiteten i policyutvecklingen ökar, samtidigt som nya möjligheter skapas (Kapitel 8). Kraven på att integrera kunskap från olika områden och sfärer i samhället ökar. Sverige måste ge samma budskap och driva samma politik – oberoende av vilket departement eller vilket riksdagsutskott som utformar politiken. En organisatorisk underbyggnad behöver utvecklas som stödjer den nya politikens innehåll.

Världsomspännande frågor kräver världsomspännande svar. I en värld där vi blir allt mer beroende av varandra behövs otvivelaktigt världstäckande regelverk och tillsyn. På flera områden formas Sveriges relation till fattigare länder av samarbetet inom EU och i olika internationella organ, t.ex. FN-systemet, Världsbanken och andra utvecklingsbanker, WTO, OECD samt OSSE. EU:s gemensamma handelspolitik, jordbrukspolitik, bistånd och avtal med utvecklingsländer är av central betydelse. Sveriges ambitioner på utvecklingsområdet påkallar därför aktivitet och framsynhet i EU-samarbetet, på samma sätt som Sverige sedan länge verkat i andra forum. Sverige bör använda sitt medlemskap i EU till att påverka den globala utvecklingen mot en rättvisare värld utan fattigdom.

2 Förhållningssätt och mål - vision för en ny svensk politik för global utveckling

2.1 Visionens grundläggande beståndsdelar

Världen har genomgått stora förändringar och står inför nya utmaningar som inte existerade när huvuddragen i den svenska biståndspolitikens formulerades för ett antal decennier sedan. Globaliseringen ställer också krav på en breddning av perspektiven till att inkludera många nya politikområden. Samtidigt finns efterkrigstidens erfarenhet av internationellt samarbete att dra nytta av, när den nya svenska politiken för global utveckling nu skall formuleras. Kommittén har valt ett *långsiktigt perspektiv* som medvetet åsidosätter vissa av dagens realpolitiska komplikationer och formulerar i stället en positiv vision på lång sikt. Visionen innehåller tre grundläggande förslag om förändrade förhållningssätt (avsnitten 2.2.1-2.2.3) samt förslag om tre långsiktiga mål (avsnitt 2.3.2). De föreslagna förändringarna i förhållningssätt är enligt kommittén nödvändiga för att de långsiktiga målen skall kunna uppfyllas.

Arbetet med att uppfylla visionens grundtankar kommer att ta tid och kräva förändringar av formerna för hur politiken utvecklas samt för dess genomförande och finansiering. Det kräver en beredskap att ifrågasätta även de mest inarbetade begrepp och synsätt. Ett antal av de förslag som läggs är mycket långsiktiga, men med tydliga *kortsiktiga övergångsproblem*. Tidvis bortser vi dock från dessa problem. Syftet med detta är att tydligt staka ut vart vi vill nå och att bidra till nya perspektiv som enligt kommitténs bedömning kan medverka till effektivare måluppfyllelse. Kommittén förutsätter att operationella strategier för genomförande skall utarbetas.

2.2 Grundläggande förhållningssätt

2.2.1 En breddning av politikområdet och ett tydliggörande av solidariteten och det upplysta egenintresset

Världens länder är i dag sammanflätade och beroende av varandra som aldrig tidigare. Samtidens och framtidens stora frågor berör människor i både höginkomstländer och utvecklingsländer. Den utbredda fattigdomen, med sina många dimensioner, utgör inte bara en oacceptabel situation för dem som lever i fattigdom. Den utgör i allt högre takt även ett hot mot välfärden i höginkomstländer. Den är ett *gemensamt globalt problem*. Rika länders välstånd kan i längden inte fortsätta att växa, när människor i andra länder lider av konflikter, miljöförstöring och ökande fattigdom. Vi måste finna former för utvecklingen som är hållbara socialt och miljömässigt och som innebär en rättvisare fördelning både inom och mellan olika länder samt produktions- och konsumtionssystem, som inte hotar den ekologiska balansen. Annars kommer detta att återverka på den svenska välfärden genom ökade spänningar och konfliktrisker, storskalig migration, ökade hälso- och miljörisiker etc. Vi delar samma värld och har ett gemensamt intresse både av att fattigdomen utrotas samt att den fysiska miljön och klimatbalansen inte äventyras.

Ett av skälen till att en perspektivförskjutning är påkallad är således det faktum att vi har ett nationellt upplyst egenintresse av att bidra till en rättvisare värld. Dessa skäl förtar inte styrkan i det första motivet – viljan att oegennyttigt och solidariskt bidra till en rättvisare värld. *Motiven att agera är således två*, solidariteten och det upplysta egenintresset. Genom att tydliggöra det upplysta egenintresset kan allt fler politikområden engageras i kampen mot fattigdomen och miljöförstöringen och finansieringsbasen för insatser breddas.

Mängden olika faktorer som påverkar den enskilde individens levnadssituation har ökat betydligt i takt med globaliseringen och ett ökat beroende mellan länder. Nationell politik avsedd att främja nationella intressen har *internationella effekter*; tydliga exempel finns bl.a. på jordbruks- och handelsområdet. I diskussionen om höginkomstländernas bidrag till fattigdomsbekämpning har fokus traditionellt varit på biståndet. Det är dock alltmer uppenbart att biståndet inte ensamt kan bekämpa världsfattigdomen och med denna sammanhängande problem. Många andra politikområden

omfattar instrument som kan ha större effekt på fattigdomens utbredning och djup, än de instrument som finns inom biståndet.

Lösningar på en lång rad av de pressande problem som världen i dag står inför går inte att finna enbart genom åtgärder på nationell nivå. De kräver *internationell samverkan* med aktiv medverkan från både höginkomst- och utvecklingsländer. Finansiell instabilitet, konflikter, miljöförstöring, klimatfrågan och ökenutbredning, förekomsten av smittsamma sjukdomar m.m. får följder som når över nationsgränserna. De är alla exempel på gemensamma problem, vars åtgärdsprogram ibland går under benämningen "globala nyttigheter" (på engelska "global public goods")¹. Möjligheterna till global hållbar utveckling avgörs av vår gemensamma förmåga att hantera ödesfrågorna. Vi har som nation ett mycket tydligt eget intresse av att sådana problem får en lösning.

Ett omfattande internationellt norm- och regelverk har utarbetats under de senaste decennierna för att hantera en del av dessa frågor². På flera områden saknas dock fortfarande etablerade globala regelverk och institutioner. Internationellt samarbete behövs således för att säkerställa en acceptabel nivå av olika *globala och regionala nyttigheter*. Utvecklingsländernas bristande kapacitet att delta i de fora och multilaterala institutioner där beslut tas om vilka globala nyttigheter som skall prioriteras, leder till två problem. Dels haltar samarbetet rent generellt då många utvecklingsländer saknar både kapacitet till självständig analys av de olika typer av problem som diskuteras och kapacitet att aktivt genomföra de åtgärder som beslutas. Dels finns det en risk att specifika nyttigheter som är av avgörande betydelse för fattiga människor inte prioriteras (t.ex. skydd mot epidemier och sjukdomar som är vanliga i tropikerna). Samtidigt är det människorna i just dessa länder som saknar möjlighet att säkra sig mot de negativa konsekvenser som avsaknaden av, eller brister i, en nyttighet ofta medför. Det internationella multilaterala systemets hantering av globala nyttigheter behöver utvecklas så att fattiga människors behov kommer i förgrunden.

¹ Vad är *global public good*? Engelskans *public* respektive *private* i uttrycken *public good* och *private good* följer ungefär samma lexikala betydelser som svenskans *offentlig/allmän* respektive *privat vara/nyttighet*. Med en hänvisning till den engelska termens "good" dubbla betydelse av "nyttighet" och "någonting gott" myntas också termen *public bad*, motsvarande bristen på *public good*. Om vi antar att fred och hälsa är två *public goods*, blir därmed motsvarande *public bads*, krig och sjukdomar (Eldhagen, 2000). Här hänvisas härnäst till global nyttighet (*global public good*) respektive *avsaknaden* av en global nyttighet (*global public bad*). En beskrivning av vad som kännetecknar globala och allmänna nyttigheter återfinns i Kapitel 4

² Bezanson och Sagasti, 2001

Engagemangets dubbla motiv, solidariteten och det upplysta egenintresset, bör lyftas fram tydligare för att erhålla stöd för en aktiv politik för global utveckling och för att vidga basen vad gäller finansiering, ansvarstagande och deltagande. *Utvecklingsfrågor* är i dag en *nationell angelägenhet*, och inte en fråga endast för dem som traditionellt arbetat med biståndsfrågor. Solidariteten och det egna intresset bör förenas i en gemensam utgångspunkt för kraftfulla insatser inom en lång rad olika politikområden. Strävan skall vara att utnyttja den samlade kunskapen inom olika sakområden och hos olika aktörer, även hos dem som traditionellt inte varit tillfrågade eller aktiva i utvecklingsfrågor. En lång rad politikområden och policyinstrument står till regeringens förfogande för att påverka fattigdomen i världen.

Som en *illustration* kan man utgå från fattigdomens multidimensionella natur – dvs. brist på möjligheter, brist på makt över sitt eget liv och brist på säkerhet. För att snabbt minska fattigdomen i alla dessa dimensioner krävs åtgärder på det lokala och nationella planet i utvecklingsländer i kombination med kraftfulla internationella åtgärder. En central förutsättning för att öka människors *möjligheter* att ta sig ur fattigdom är politik och insatser som befrämjar tillväxt och fördelning. Detta kräver bl.a. att höginkomstländer öppnar sina marknader för import från utvecklingsländer, särskilt vad gäller jordbruksprodukter och arbetskraftsintensiva varor. För att öka fattiga människors *makt* över sina egna liv krävs bl.a. att fattiga människor och länder får ökade möjligheter att delta i representativa former i globala och nationella fora – detta för att formulera prioriteringar och utforma avtal som motsvarar deras behov. För att öka fattiga människors *säkerhet* krävs bl.a. åtgärder för att minska riskerna för stora svängningar i världsekonomin liksom åtgärder för att utveckla globala nyttigheter såsom vaccin och läkemedel mot hiv/aids, tuberkulos, malaria och andra smittsamma sjukdomar. Det kan också gälla internationella åtgärder på miljöområdet samt förebyggande insatser mot väpnade konflikter och bättre katastrofberedskap.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en politik som syftar till att minska fattigdomen i utvecklingsländerna måste innehålla ett mycket bredare spektrum av instrument än det som normalt brukar innefattas i biståndet. Utvecklingen i fattiga länder och enskilda människors levnadsstandard påverkas av:

- Omvärldens politik på en lång rad politikområden med internationella fördelningseffekter, samt de internationella och regionala regelverkens utformning och tillämpning. Instrumenten inom svensk politik återfinns inom samtliga departements ansvarsområden. Den nationella politiken på en lång rad områden bör utformas med en insikt om och ett tydligare *hänsynstagande till återverkningar på fattigdomen i utvecklingsländer*.
- Tillgång till *globala nyttigheter*, t.ex. stabilitet på finansiella marknader, hantering av de stora miljöhoten, katastrof- och konflikthantering och forskning kring sjukdomar, utsäde, energiförsörjning, miljö och tillgång till IT. Instrumenten inom svensk politik finns spridda inom en rad politikområden.
- *Nationell politik i utvecklingslandet samt tillgång på resurser* (interna och externa) i vid mening, bl.a. mänskliga rättigheter, demokrati, finansiella resurser, socialt kapital, institutioner, näringsliv och kunskap. Instrumenten inom svensk politik återfinns huvudsakligen inom den svenska biståndspolitiken.

För att bidra till en hållbar utveckling och fattigdomsminskning i dagens utvecklingsländer krävs ett väl fokuserat agerande på alla dessa fronter. Många olika aktörer och många olika politikområden, kan bidra till att avskaffa fattigdomen. En politik för global utveckling (PGU³) med fokus på levnadsförhållandena i utvecklingsländer måste breddas till att inkludera ett utvecklingsperspektiv i samtliga berörda svenska politikområden, ett utökat samarbete på svensk nationell och internationell nivå kring globala nyttigheter samt bistånd. Därmed bör mål formuleras för PGU:s samtliga tre delområden:

- Utvecklingshänsyn i samtliga politikområden
- Globala nyttigheter
- Bistånd

2.2.2 Sydperspektivet med ökade valmöjligheter

En grundläggande strävan bör vara att skapa förutsättningar för ett internationellt samarbete som bygger på förtroende och respekt för fattiga länders och fattiga människors politiska vilja, kompetens

³ Denna förkortning på politik för global utveckling kommer att användas i kommande avsnitt.

och kapacitet, och som utgår ifrån att de har ansvaret för utvecklingen. Forskning visar att en förutsättning för att fattigdomsbekämpande insatser ska bli effektiva ofta är att man utgår från de *berördas erfarenheter*. Således ligger utmaningen i att de fattigas egna prioriteringar och perspektiv får utgöra grunden för arbetet med att utarbeta strategier och genomföra dessa. För att detta ska bli möjligt, och för att övriga dimensioner i den föreslagna PGU:n skall få en utformning som tar hänsyn till fattiga människors och fattiga länders prioriteringar och förutsättningar, krävs en ökad satsning på vad kommittén har valt att kalla ett *sydperspektiv*. Med detta menar kommittén att man försöker utgå ifrån lokala aktörers perspektiv, vare sig det är en regering, en organisation, en enskild individ eller en grupp av individer. Detta ställer krav på en ökad förmåga att sätta sig in i mottagarens verklighet och på kunskap om samband och effekter inte bara på makronivå utan även ner på individnivå (mikronivå). Det medför också att flera perspektiv måste användas samtidigt, t.ex. jämställdhetsperspektivet och barnperspektivet. En sådan sammanvävning kommer, enligt kommittén, att ytterligare berika de analysmodeller som utvecklats inom dessa två perspektiv⁴. Vidare krävs en bedömning av huruvida en regering eller en organisation företräder de fattigas intressen. Om detta inte är fallet, innebär ett sydperspektiv att man istället bör lyssna direkt på de fattiga.

I sina diskussioner har kommittén försökt finna en beteckning för ett perspektiv som omfattar ovanstående dimensioner och kommit fram till att "sydperspektivet" är det begrepp som kommer närmast. Begreppet skall dock inte uppfattas som en geografisk beteckning utan som ett tänkesätt eller attityd. Ett sydperspektiv medför att man lyssnar på och tar tillvara de fattigas egna erfarenheter – de är de verkliga experterna på fattigdom.

Sydperspektivet innebär att bygga på den *kompetens* och kapacitet som, trots bristande resurser, *finns i utvecklingsländer*. Utmaningen är att skapa en internationell ordning där höginkomstländer ser mycket allvarigare på fattigdom och kränkningar av mänskliga rättigheter, men som är mindre påträngande när det gäller att anvisa utvecklingsländer specifika sätt att bekämpa fattigdom och realisera rättigheter. En ny form av internationellt samarbete behövs där utvecklingsländerna kan välja mellan olika vägar mot samma mål.

⁴ T.ex. är orsakerna bakom en ung flickas fattigdom ofta annorlunda än orsakerna bakom en gammal kvinnas fattigdom. Fattigdomen tar sig ofta också olika uttryck.

Ett sydperspektiv i svensk PGU medför att Sverige vid formuleringen av nationell *svensk politik på samtliga politikområden* med internationella fördelningseffekter bör försöka genomföra konsekvensanalyser som belyser hur den föreslagna politiken påverkar enskilda länder och människor i utvecklingsländer så långt detta är möjligt. Därefter måste utrymme ges åt en politisk avvägning av hur olika målsättningar skall balanseras mot varandra. Ett sydperspektiv inom samtliga politikområden medför således ett behov av omfattande kompetens kring utvecklingsfrågor. Kunskap krävs om hur långsiktigt hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning bäst skall främjas utifrån komplexa samband, lokala förutsättningar och lokal kunskap i utvecklingsländer.

En bred förståelse i Sverige för fattiga människors perspektiv kan endast uppnås genom långsiktigt samarbete präglad av ömsesidighet och *utbyte av erfarenheter* inom så många områden som möjligt. Möjligheter till kulturutbyten, samarbete inom forskning eller mellan intresseorganisationer som t.ex. fackföreningar och handikapporganisationer, måste utvidgas. Det är ett egenintresse för Sverige att många svenskar får en kompetens som bottnar i global medvetenhet.

Sydperspektivet bör även genomsyra det multilaterala samarbete som syftar till att hantera gemensamma globala problem och skapa *globala nyttigheter*. Detta bör bland annat inkludera insatser för att förstärka utvecklingsländers deltagande. Länder med svaga eller otillräckliga strukturer internt är också svaga när det gäller att delta i det internationella normbildande arbetet och i annat internationellt utbyte och förhandlingar. Långsiktig kapacitetsuppbyggnad ligger i bägge parter intresse. Det skapar kompetenta motparter för svenska aktörer vid ett internationellt samarbete. Insatser bör syfta till att stärka ländernas kapacitet och förmåga att formulera och förhandla om bl.a. ekonomiska, handelspolitiska och jordbrukspolitiska frågor. Det kan till exempel innebära att stärka länders förhandlingskapacitet i multilaterala organ och internationella organisationer eller att underlätta byggandet av nätverk och regionalt samarbete för att de bättre skall kunna göra sina röster hörda i det internationella samarbetet.

Samarbetslandets företrädare måste få möjlighet att ta ansvar och samtidigt få stöd att utveckla verktyg för att lösa sina egna problem. Utan detta perspektiv har grundläggande demokratiska värderingar och *demokratins processer* svårt att slå rot. Respekt och stöd för de demokratiska institutionerna kräver att givar- och

mottagarrelationen förändras, partnerskapstanken specificeras och tanken om ansvarstagande och ägarskap utvecklas fullt ut.

Inom *biståndet* har brist på koordinering, olika krav på rapportering och skiftande procedurer mellan olika givare bidragit till försämrad effektivitet. Dyrbar tid hos mottagaren har gått åt till att tillfredställa givare snarare än åt "dialog" med den egna befolkningen. Den perspektivförskjutning till syd som kommittén menar är nödvändig, innebär att samarbetsländerna måste både ges och ta ett ökat ansvar för sin egen utveckling.

Det går inte att styra sin egen utveckling om man inte *själv får välja* politik och aktörer i utvecklingsprocessen. Nya samarbetsformer måste skapas där samarbetslandet får och tar ett självständigt resultatansvar – ett samarbete som ger samarbetspartners, såväl regeringar som enskilda organisationer, verkliga valmöjligheter att fullt ut ta ansvar för sin utveckling. En övergång till ett generellt stöd till samarbetslandets budget i länder som uppfyller ett antal fundamentala kriterier⁵, är ett steg i en utvecklingsprocess genom vilket mottagarlandet ges möjlighet att ta ett eget ansvar för formulering av politiken och dess genomförande, och därmed också för politikens resultat.

Sydperspektivet måste således innebära att utvecklingsländernas *valmöjligheter* utökas när det gäller bl.a. policyrådgivning, tekniskt bistånd, forskningsstöd och samarbete via enskilda organisationer i de delar där detta är tillämpligt. Om mottagaren får ta ansvar för politikutformning eller insatsval måste den också ges möjlighet att välja från vilken samarbetspartner man vill erhålla rådgivning, konsulttjänster, varor eller annan typ av samarbete.

Detta medför ett större krav på svenska myndigheter, organisationer och andra bidragande aktörer, att ständigt höja kvaliteten i insatserna om man vill att valet skall falla på svenska samarbetspartners. Det innebär att Sverige i allt större utsträckning bör fokusera på tjänster och varor inom de områden där vi redan har s.k. komparativa fördelar, dvs. där svenskt kunnande är konkurrenskraftigt. Ett bejakande av informationssamhällets möjligheter bör särskilt eftersträvas. Kommittén anser att ett aktivt engagemang från svenska företag, enskilda organisationer och individer i det internationella samarbetet är viktigt för att utnyttja *svensk kompetens*, liksom för att säkerställa en fortsatt stark biståndsvilja.

⁵ För en diskussion om dessa kriterier, se avsnitt 6.4.2.

Det bör påpekas att detta samarbete med generellt budgetstöd och ett självständigt resultatansvar för samarbetslandet *inte* kommer att kunna *förverkligas på kort sikt*. För att det skall bli möjligt krävs bl.a. att flertalet höginkomstländer ställer sig bakom idén om en utökad användning av bl.a. budgetstöd och en breddad marknad för olika tjänster och varor. Ett antal länder har dock redan tagit steg i denna riktning, och ett utrymme finns för Sverige att bli pådrivande i denna process bland "likasinnade" länder i EU och inom ramen för OECD. För att få folkligt stöd i Sverige för denna typ av bistånd krävs ett aktivt informationsarbete kring hur biståndet bidrar till måluppfyllelse i mottagarländer.

Det är uppenbart att den skissade samarbetsformen för biståndet i ett begynnande skede bara är applicerbar på ett *fåtal länder*. I de flesta fall skall den ses som en slutfas i en process. Noggrant formulerade kriterier för när stöd i denna form kan användas måste fastställas. Där kriterierna inte går att uppfylla, eller där regeringar bryter mot överenskommelser, bör stödet kanaliseras enligt andra riktlinjer (Kommittén återkommer till detta i kapitel 6). I dessa länder bör stödet till olika typer av kapacitetsuppbyggnad, som t.ex. förhandlingskapacitet, rättsväsende, korruptionsbekämpning och revision förstärkas. Kommittén bedömer att huvuddelen av det svenska landbaserade biståndet under de närmaste åren kommer att kanaliseras i andra former än via generellt budgetstöd, t.ex. via projekt och sektorstöd. Gradvis kan sedan detta övergå i en ny fas, generellt budgetstöd med självständigt resultatansvar.

Ett sydperspektiv innebär också att man som komplement till bistånd med självständigt resultatansvar bör utveckla en mångfald av samarbetsformer som präglas av ömsesidighet på alla nivåer inom många områden. Då detta är av ömsesidig nytta bör kostnaderna för den svenska delen i detta inte enbart belasta biståndsbudgeten.

2.2.3 Rättighetsperspektiv och betydelsen av demokratiska processer

Som ett centralt förhållningssätt i formulerandet av en svensk politik för global utveckling, har kommittén valt att, tillsammans med sydperspektivet, anlägga ett rättighetsperspektiv. Det finns en *gemensam vision* och ett gemensamt mål för de mänskliga rättigheterna (MR) och strävan att främja utveckling i vid mening – att ga-

rantera frihet, välbefinnande och människovärde för alla människor överallt i världen. Både mänskliga rättigheter och främjandet av utveckling handlar om att garantera grundläggande friheter. Den svenska utrikespolitiken syftar sedan lång tid till att öka respekten för de mänskliga rättigheterna. Målet är att människor också i andra länder skall få del av garanterade friheter, skydd mot övergrepp och en tillfredsställande levnadsstandard. Detta är också något som Sverige förbundit sig till att arbeta för genom vårt medlemskap i FN. FN-stadgan ger oss både möjlighet och förpliktelse att agera i dessa frågor.

Parallellt med att en bredare syn på begreppet fattigdom växt fram, har den senaste tioårsperioden också inneburit en ökad samsyn när det gäller de mänskliga rättigheterna. Fokus har koncentrerats till att formulera och fastställa grundnormer. En gemensam syn har slagit igenom, nämligen att de mänskliga rättigheterna – civila, ekonomiska, kulturella, politiska och sociala – är *universella, ömsesidigt samverkande och delar av samma helhet*. I dag råder så gott som enighet om att det inte går att gradera rättigheterna utifrån en generell uppdelning i politiska eller ekonomiska rättigheter. De olika kategorierna både förstärker och förutsätter varandra. Detta åskådliggörs bl. a. av konventionen om avskaffandet av all slags diskriminering av kvinnor, konventionen om barnets rättigheter och nu senast i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, där olika rättigheter behandlas i samma dokument och i ett sammanhang⁶. Alla rättigheters lika legitimitet kan ändå innebära att en prioritering måste göras när det gäller arbetet för att förverkliga olika rättigheter i en konkret situation.

Med en flerdimensionell fattigdomsdefinition är det även svårt att säga att vissa rättigheter är viktigare än andra i den övergripande strävan att utrota fattigdomen. Det krävs en *helhetssyn på människan* och hennes behov – oavsett om det är demokratisträvanden eller materiell fattigdomsminskning som står högst på agendan. Ekonomiska, sociala och kulturella omständigheter kan helt och hållet avgöra människors reella möjlighet att delta i det offentliga samtalet, på samma vis som en förstärkt demokrati kan vara en av de viktigaste metoderna för människor att trygga sina mest grundläggande ekonomiska och sociala behov⁷. Brist på ekonomisk tillväxt är ingen ursäkt för att inte uppfylla de medborgerliga och po-

⁶ För ett mer utvecklat resonemang om EU:s arbete för mänskliga rättigheter se Nyman-Metcalf, 2001

⁷ Johnsson, C., 2001

litiska rättigheterna. Inte heller får ekonomisk tillväxt vara en ursäkt för att åsidosätta mänskliga fri- och rättigheter.

De mänskliga rättigheterna, såsom de uttrycks i FN:s olika konventioner, täcker de centrala komponenterna i den vidgade fattigdomsdefinitionen. Kommitténs uppfattning är att dessa rättigheter kan operationaliseras ytterligare och därmed utgöra en grund för prioriteringar och målsättningar för den globala utvecklingspolitiken. Den samlade rättighetskatalogen ger en vision av ett värdigt liv och kan ses som en långsiktig internationell dagordning för utveckling.

FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter, och en del av de efterföljande konventionerna, har en i stort sett global anslutning av världens länder varför dessa instrument anses tillhöra sedvanerätten. Med visst fog kan därför hävdas att de utgör en *gemensam global värdegrund*. Mänskliga rättigheter som värdebegrepp har också fått stor spridning hos den breda allmänheten i många länder och det finns i dag en tendens att använda sig av rättighetstermer för att ge starkare uttryck åt krav, önskemål eller förhoppningar.

Försiktighet bör dock iakttas för att man inte ska urgröpa den *juridiska basen* för de mänskliga rättigheterna. För att kunna förverkliga de mänskliga rättigheterna, och för att dessa ska tillföra något i det praktiska arbetet, krävs konkreta referensramar – något som internationell rätt och de juridiskt bindande MR-konventionerna erbjuder. Även om en alltför legalistisk attityd måste undvikas, speciellt i det praktiska utvecklingssamarbetet, krävs kunskap om och förståelse för både folkrätten och FN-systemet och dess mekanismer samt de olika regionala instrumenten med dess domstolar och kommittéer. Kommittén vill återigen betona att tillämpningen av ett rättighetsperspektiv bygger på de mänskliga rättigheterna såsom de är formulerade i de internationella FN-konventionerna.

Med den flerdimensionella fattigdomsdefinitionen kan således fattigdom betraktas som en situation där de mänskliga rättigheterna inte är uppfyllda. Omvänt måste således uppfyllandet av de mänskliga rättigheterna vara ett centralt element i all politik som strävar efter att reducera fattigdomen. Kommittén anser att detta samband är viktigt att lyfta fram och betona. Det finns ett antal *bärande principer* i de mänskliga rättigheternas multilaterala regelverk som bör användas tydligare inom ramen för den globala utvecklingspolitiken och i arbetet med att minska fattigdomen.

Dessa principer har stor potential att förstärka och effektivisera fattigdomsbekämpande strategier:

- Ett rättighetsperspektiv understryker grundtanken att alla människor, män, kvinnor och barn, har rätt till ett liv utan fattigdom och att insatser som befrämjar detta skall utgå från denna utgångspunkt och inte vara beroende av solidaritet eller en önskan att bedriva välgörenhet.
- Ett rättighetsperspektiv sätter den enskilda människan i fokus och betonar hennes rätt till inflytande över sin situation.
- Ett rättighetsperspektiv lägger grunden för kravet på demokrati som styresform.
- Det normativa regelverket beaktar samtliga de delkomponenter som ingår i den breda definitionen av fattigdom.
- Principen om icke-diskriminering betonar behovet att uppmärksamma särskilt utsatta grupper och sträva efter lösningar som inte lämnar någon utanför.
- Ett rättighetsperspektiv medför krav på ett jämställt samhälle då lika rättigheter för alla, män och kvinnor, är utgångspunkten.
- Ett rättighetsperspektiv fastställer ansvaret för genomförandet. De mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan statsmakten och den enskilda människan. Rättigheterna beskriver statens ansvar såväl när det gäller att respektera individens friheter, att skydda henne mot kränkningar och att tillgodose individens grundläggande materiella behov utan diskriminering.

Ett rättighetsperspektiv ställer således den fattiga människan i centrum. För att kunna avgöra hur MR-situationen påverkas av olika politiska beslut, dvs. hur olika grupper av människor och individer inom dessa grupper påverkas, krävs studier som söker synliggöra *effekterna på individnivå*. Eftersom människor har olika förutsättningar kommer olika åtgärder att få olika resultat, beroende på hur situationen för den enskilde ser ut. Ett rättighetsperspektiv medför ett naturligt fokus på diskriminerade, exkluderade och marginaliserade individer och grupper. Det förstärker möjligheten att identifiera de åtgärder som krävs för att män, kvinnor, barn, ungdomar, gamla, funktionshindrade, människor med olika etnisk tillhörighet eller olika sexuell läggning, stadsbefolkning eller boende på landsbygden skall kunna tillgodogöra sig sina rättigheter. Det hjälper också till att identifiera var särskilda åtgärder kan behövas sättas in för att effekter av olika beslut ska bli så rättvisa som möjligt. Med

ett rättighetsperspektiv blir också individen ett subjekt i meningen att man utgår ifrån att individen själv är bärare av sina rättigheter – inte objekt, och därmed föremål för olika åtgärder.

Rättighetsperspektivet innebär en perspektivförskjutning både till utvecklingsländer och till den enskilda individen. Hela processen kräver en *genuin och aktiv delaktighet* på olika nivåer i samhället i de berörda länderna. Lokala och internationella enskilda organisationer, politiska partier, fackföreningar och andra representanter för det civila samhället kan spela en viktig roll i att ge röst åt de svaga grupperna, men också i att stärka dessa grupper och individer så att de själva kan göra sin röst hörd. Det blir en del i en demokratiseringsprocess där en demokratisk kultur gynnas av, och förutsätter att, människor är engagerade i frågor som berör dem och samhället de lever i.

Övergripande mål för utvecklingsansträngningarna finns redan formulerade i konventionstexterna. De stater som ratificerat konventionerna har accepterat att sträva mot att uppfylla dessa mål. Som komplement till konventionstexten finns ett omfattande material med kommentarer och slutsatser från de olika *kommittéerna i FN-systemet*, vilka har till uppgift att bevaka hur staterna uppfyller sina åtaganden under de olika konventionerna. Som underlag för sitt arbete använder kommittéerna dels staternas egna rapporter, dels information från forskare, enskilda organisationer och andra rapportörer. Frivilligorganisationernas nätverk är mycket viktiga informationskällor. Även rapporter från FN:s speciella rapportörer kan bidra till både ökad kunskap om rättigheternas innehåll och en analys av staternas skyldigheter att förverkliga rättigheterna. Detta material kan även vara till stor hjälp i en utvärderingsprocess av utvecklingssamarbetet. Det internationella regelverket för mänskliga rättigheter, inklusive dess uppföljningssystem och kontrollmekanismer, är därför ett användbart system med, i de flesta fall, bra indikatorer på huruvida stater uppfyllt sina legala skyldigheter. Systemet kan fungera som en av flera utgångspunkter för utvärderingar av hur mottagarstaten och givare lyckats i sina målsättningar⁸.

I detta sammanhang måste även de regionala konventionerna och mekanismerna nämnas. Dessa innehåller i grunden ett skydd för

⁸ I Frankovits, 2001 samt i Sida-rapporterna "Working Together" del 1 och 2, redovisas några av de erfarenheter som finns av ett tillämpat rättighetsperspektiv i utvecklingssamarbetet, samt konkreta förslag hur MR-systemet bättre kan användas i detta arbete.

samma universella rättigheter, men de kan ibland agera mer kraftfullt eftersom de har tillgång till domstolar och kommittéer som i vissa fall kan fatta beslut som är bindande för staterna.

Utgångspunkten i de internationella konventionerna innebär också att det finns *en given ansvarsfördelning*. De stater som undertecknat konventionerna är skyldiga att respektera, försvara och skydda samt främja och stegvis genomföra de rättigheter som anges. Regeringen är ytterst ansvarig gentemot den enskilde, men regeringen måste naturligtvis dessutom involvera och säkerställa en lång rad andra aktörers medverkan. Det sätter fokus på behovet att fastställa vilka institutioner som har medansvar på olika nivåer – från regering till den enskilda människan, de olika aktörernas uppgifter och roller samt samspelet mellan dem.

För att det globala samfundet i praktiken ska kunna hålla världens länder ansvariga krävs mekanismer som ställer de ansvariga till svars. Det innebär både politiska och rättsliga anordningar, men också stöd till kompetensutveckling, personalutveckling och arbetsledning samt oberoende media. Fungerande *mekanismer för övervakning* som är tillgängliga, transparenta och effektiva är en förutsättning för en effektiv implementering av de mänskliga rättigheterna.

De mänskliga rättigheterna är *en universell angelägenhet*, även om denna omsorg om människor i andra länder inte alltid har varit en självklarhet. Förhållandet mellan en stat och dess medborgare har länge betraktats som en i huvudsak intern angelägenhet. Detta synsätt har förändrats. FN-stadgan ger, som tidigare nämnts, en legitim grund för en dialog om dessa frågor. Genom ESK-processen (Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen) och Helsingforsavtalet utvecklades en politisk acceptans som gjorde det möjligt att både kritisera MR-situationen i andra länder, och också arbeta för en förbättring. Ett annat exempel är FN:s barnkonvention som lägger ett kompletterande ansvar på det internationella samfundet för förverkligandet av sådana rättigheter som kräver mer resurser än som finns tillgängliga i ett land. I barnkonventionen betonas att det särskilt gäller barn med handikapp och barns rätt till utbildning och hälsa.

Att använda ett rättighetsperspektiv inom olika politikområden innebär *en möjlighet* att använda sig av konventionerna om de mänskliga rättigheterna, och det faktum att de utgörs av juridiskt bindande instrument, för att uppnå mål inom olika politikområden. Det innebär också att inför politiska beslut göra en analys av kon-

sekvenserna av hur beslut inom det egna politikområdet påverkar andra staters möjligheter att uppfylla sina åtaganden på MR-området.

Ett *exempel* på möjligheten att använda sig av ett *rättighetsperspektiv* är Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och dess arbete via Högkommissarien för nationella minoriteter (HCNM). Högkommissariens arbete kan sägas ha utvecklats till ett konfliktförebyggande instrument, som strävar efter att identifiera minoritetssituationer där insatser från Högkommissarien har potential att främja integrering och minska spänning. HCNM betonar i sin verksamhet vikten av att de internationella normerna följs. Det gäller allmänna principer som främjande av demokrati, mänskliga rättigheter och utvecklandet av en rättsstat, samt specifika normer om rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Arbetet med att främja mänskliga rättigheter är ett mål i sig men också ett medel för att uppnå ökad säkerhet.

Ett annat sätt att tillämpa ett rättighetsperspektiv, inom exempelvis handelspolitiken, skulle kunna innebära att diskussionen breddas om olika besluts effekter på MR-situationen i andra länder, t.ex. vid beslut om statliga exportkrediter. Frågan som bör belysas är huruvida det svenska beslutet att med statliga medel subventionera en viss typ av export, är förenligt med det importerande landets möjligheter att uppfylla sina skyldigheter vad gäller mänskliga rättigheter. Ett konkret exempel är dammprojektet Three Gorges i Kina där frågan om statliga exportkreditgarantier är aktuell. Ett rättighetsperspektiv innebär inte att en sådan garanti inte kan ges, men en tillämpning av rättighetsperspektivet skulle avkräva beslutsfattarna en konsekvensanalys ur ett MR-perspektiv, ungefär på samma sätt som en miljökonsekvensanalys görs idag. Resultatet av en sådan analys är sedan en av flera olika utgångspunkter för beslutet. I vissa fall kommer tydliga målkonflikter att uppenbaras, och det blir den demokratiska processens uppgift att säkerställa att prioriteringar görs i enlighet med demokratiska principer. Ett tydliggörande av ett besluts fördelningsmässiga effekter vad avser främjandet av mänskliga rättigheter i förhållande till andra legitima målsättningar främjar en debatt och är en central komponent i det demokratiska samhället.

När det gäller biståndet bör ett stegvist genomförande av de mänskliga rättigheterna för alla människor oberoende av kön, ålder, funktionshinder etc. vara ett villkor för svenskt stöd till ett samarbetslands budget. Som ett led i att främja ett ökat ansvarstagande,

och som ett stöd till pågående demokratiska processer, är det nödvändigt att länderna mer självständigt får välja de medel och den politik som de anser bäst främjar de mål som de satt upp för sin utveckling och för uppfyllandet av de mänskliga rättigheterna. Detta medför att Sverige, liksom övriga givarsamfundet, måste ge ett utrymme för flexibilitet i politikval och ha en beredskap för misslyckanden. Samtidigt måste allt stöd grunda sig på en bedömning att landet ifråga är *fast beslutsamt* att genomföra de mänskliga rättigheterna. I de olika konventionerna uppmärksammas det faktum att detta arbete ibland är avhängigt ett lands tillgång på resurser och utvecklingsnivå och att flera av rättigheterna kan behöva genomföras stegvis.

I en situation med begränsade resurser måste prioriteringar göras. Rättighetsperspektivet ger dock *liten vägledning* om vilka rättigheter som skall prioriteras i en situation med resursbegränsningar. Detta gäller även *prioriteringar* som rör fördelningen mellan nu levande individer och kommande generationer. En rad politikval, som syftar till att förbättra förutsättningarna för framtida generationer att få sina mänskliga rättigheter uppfyllda, kan medföra att förutsättningarna för nuvarande generationer försämras och vice versa.

Rättighetsperspektivet är ett viktigt verktyg för att betona behovet av rimlig kunskap om de fördelningsmässiga effekterna av olika politikval, men det ger *ingen direkt vägledning om vilka medel* som är de mest effektiva för att uppnå målen. Kunskap om, och synliggörande av, att en åtgärd påverkar olika grupper av individer olika, ger dock ett bättre underlag för politiker och myndigheter att göra prioriteringar. Vikten av att ha en fungerande *demokratisk process* som låter kvinnor och män välja mellan olika kombinationer av prioriteringar är ett centralt komplement till en rättighetsbaserad ansats. Ur demokratisk synvinkel är det viktigt att olika prioriteringars fördelningsmässiga effekter och konsekvenser synliggörs och utreds så långt det är möjligt. Detta kan ske antingen i offentlig regi eller med hjälp av andra aktörer i det civila samhället och inom media. Användandet av ett rättighetsperspektiv måste gå hand i hand med stöd till demokratiska strukturer, enskilda organisationer, media etc.

För att kunna avgöra huruvida en regering eller en annan aktör lyckats i sin måluppfyllelse krävs ett visst mått av mätbarhet av målen. Ett fortsatt arbete med att utveckla indikatorer och mått på måluppfyllelse avseende de mänskliga rättigheterna bör därför

eftersträvas för att underlätta och befärja utvärdering mot de uppsatta målen avseende mänskliga rättigheter. En samordning med den operationalisering av de internationella utvecklingsmålen som pågår (se avsnitt 2.3.4) bör eftersträvas. Bristen på mätbarhet av måluppfyllelse är intimt förknippat med den kritik som återfinns bland t.ex. företag som av olika skäl vill bidra till att främja de mänskliga rättigheterna. De internationella regelverken uppfattas ibland som alltför vida och svårtolkade. Samtidigt som arbetet med att utveckla bättre mätinstrument måste fortsätta, bör kunskapen om de riktlinjer, tolkningshjälp och uppföljningssystem som ändock finns spridas på ett mer aktivt sätt. Likaså måste metoder som säkerställer att framtida generationers rättigheter vägs in utvecklas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att de mänskliga rättigheterna *konkretiserar dagordningen för mänsklig utveckling*. De fäster uppmärksamheten på ansvaret att respektera, skydda och uppfylla de mänskliga rättigheterna för alla människor. Människorättstraditionen har rättsliga verktyg och institutioner som kan trygga frihet och mänsklig utveckling. Rättigheterna ger också legitimitet åt målet om mänsklig utveckling och tillför principen om social rättvisa. Rättighetsperspektivet bidrar till att de mest utsatta och utslagna prioriteras, framför allt de som drabbas på grund av diskriminering. Det fäster även uppmärksamheten på att behovet av information och en politisk röst åt alla människor är en utvecklingsfråga. Förverkligandet av medborgerliga och politiska rättigheter är alltså centrala delar av utvecklingsprocessen.

Fattigdomsstrategier som har sin utgångspunkt i de normativa regelverken och i ett rättighetsperspektiv kommer enligt kommittén att sannolikt vara mer effektiva, hållbara, inkluderande, rättvisa och meningsfulla för dem som lever i fattigdom. För att detta skall förverkligas måste hänsyn tas till de mänskliga rättigheterna i alla processer och politikval som formar den globala utvecklingspolitiken.

I femtio år har man inom det multilaterala systemet framförhandlat konventioner, deklARATIONER och generella principer rörande mänskliga rättigheter. En lång rad övervakningsorgan har bildats. Kommittén anser att det nu är hög tid att koncentrera ansträngningarna på att implementera de mänskliga rättigheterna.

2.3 Mål

2.3.1 De biståndspolitiska målen⁹

Allt sedan proposition nr 100 antogs av riksdagen 1962 har det övergripande målet för Sveriges bistånd varit "att höja de fattiga folkens levnadsnivå". Kring denna huvudinriktning har det rått en bred partipolitisk enighet. Detta mål bekräftades bl.a. av 1977 års biståndspolitiska utredning, vars förslag till fortsatt biståndspolitisk inriktning senare antogs av riksdagen. Denna utredning formulerade också *fyra delmål* för biståndet, vilka senare antogs av riksdagen. Dessa delmål skulle inte vara inbördes rangordnade.

1. Resurstillväxt
2. Ekonomisk och social utjämning
3. Ekonomisk och politisk självständighet
4. Demokratisk samhällsutveckling.

Dessa kompletterades med ytterligare två delmål 1988 respektive 1996:

5. Hållbar utveckling
6. Jämställdhet mellan kvinnor och män

Fattigdomsminskning har alltså varit den officiella och oomstridda ledstjärnan för svenskt utvecklingssamarbete i snart 40 års tid. Trots detta har *fattigdomsminskning* endast *sällan* utgjort ett uttalat strategiskt *fokus* i landstrategier eller ett klart definierat huvudmål för olika projekt¹⁰. I de fall där fattigdomsminskning har angetts som huvudsakligt mål (på projektnivå), saknas vanligen länkar mellan detta mål och projektens aktiviteter. Det är alltså knappast förvånande att studier angående fattigdomsperspektivet i uppföljningsrapporter och utvärderingar av Sidafinansierade projekt konstaterar att dessa dokument endast sällan innehåller någon analys av verksamhetens effekt vad gäller fattigdomsminskning¹¹. Bristen på fattigdomsminskning som strategiskt fokus i enskilda projekt och program påpekas även i DAC:s nyligen genomförda översyn av det svenska biståndet¹².

⁹ En fylligare historik och en redogörelse för fattigdomsmålets uttolkning återfinns i kapitel 6.

¹⁰ Peck och Widmark, 2000; Booth m.fl., 2001; Frühling, 2001

¹¹ Frühling, 2001; Peck och Widmark, 2000

¹² OECD-DAC, 2000

Orsaken till detta är bland annat att övergripande riktlinjer för arbetet saknas och att de fyra centrala regeringsskrivelserna av policykaraktär som utarbetats, behandlats, beslutats och redovisats av riksdagen under de senaste åren endast delvis fokuserat på fattigdomsminskning¹³.

I *jämställdhetspropositionen*¹⁴ berörs inte sambandet och kopplingarna mellan jämställdhet och fattigdomsbekämpning på något ingående sätt. Jämställdhetsarbetet nämns som ett av fyra prioriterade områden inom Sida (vid sidan av fattigdomsbekämpning). Något mer ingående resonemang om hur jämställdhetsarbetet kan kopplas till fattigdomsbekämpning finns inte.

I *miljöskrivelsen*¹⁵ konstateras att de miljöinsatser som bör prioriteras måste relateras till den konkreta situationen i respektive land, men samtidigt fokusera på fattigdomens problem och effekterna av modernisering. Ett konkret resonemang om hur miljöinsatser och insatser för hållbar utveckling ska kopplas till fattigdomsminskning finns inte.

*Fattigdomsskrivelsen*¹⁶ syftade till att visa hur Sveriges utvecklingssamarbete kan stärkas för att bidra till det övergripande målet, dvs. fattigdomsbekämpning. Skrivelsen lyfter fram att fattigdom bör ses som brister i tre olika avseenden – brist på säkerhet, brist på förmåga och brist på möjligheter. Där konstateras vidare att det krävs ett integrerat synsätt, där sambanden mellan demokratisk, ekonomisk och social utveckling är centrala. Insatser måste utformas så att de angriper de specifika orsakerna till fattigdom för varje grupp och stärker människors kapacitet att påverka och förändra sin situation. Skrivelsen innehåller också förslag på vad ett fattigdomsperspektiv bör betyda inom de olika delområdena miljö, jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter, konflikter och katastrofer samt ekonomisk tillväxt.

I *demokratiskrivelsen*¹⁷ slås inledningsvis fast att fattigdomsbekämpning utgör huvudmålet för svenskt bistånd, men några mer ingående resonemang om sambanden mellan demokratisk och ekonomisk utveckling eller hur demokrati- och MR-frågorna konkret skall integreras i fattigdomsperspektivet saknas. Det konstateras dock att om man vill föra en konsekvent politik för mänskliga rät-

¹³ Frühling, 2001

¹⁴ Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete, Prop. 1995/96:153

¹⁵ Skr. 1996/97:2.

¹⁶ Skr 1996/97:169

¹⁷ Skr. 1997/98:76

tigheter bör utvecklingssamarbetet så långt som möjligt förklaras i rättighetstermer och härledas från de mänskliga rättigheterna.

Sammantaget innebär analysen av de olika skrivelsernas innehåll att fattigdomsbekämpning inte fullt ut godtas eller bekräftas som strategiskt fokus och överordnat mål för biståndsverksamheten¹⁸.

2.3.2 Målen för ett breddat politikområde

Kommittén har som uppgift att se över de biståndspolitiska målen och överväga huruvida målen bör ersättas av nya. I sammanhanget bör erinras om att utredningens och kommitténs arbete har fokuserat på utvecklingen i utvecklingsländer. Det faktum att kommittén i detta betänkande föreslår en breddning av politikområdet medför att diskussionen om mål inom det utvidgade politikområdet inte bara kan ske utifrån biståndspolitiska överväganden. De *mål* som kommittén föreslår skall täcka hela det nya *utvidgade politikområdet PGU*.

Biståndets långsiktiga uppgift är att göra sig självt överflödigt. När målsättningen för biståndet i en avlägsen framtid förhoppningsvis är uppfylld kan denna verksamhet således upphöra. En svensk PGU strävar dock längre än till att avskaffa fattigdomen. Om biståndet inte längre behövs i ett enskilt land, eller i allmänhet, kommer svensk PGU att fortsätta bedrivas inom ramen för de två första delområdena, dvs. utvecklingshänsyn i samtliga svenska politikområden samt svenska bidrag till främjande av globala nyttigheter. Dessa strävanden bör enligt kommitténs mening manifesteras i två separata *mål för PGU*, som ska gälla även den dag *då målet för biståndet infriats*.

När det gäller biståndet verkar *oklarheten* i relationen mellan det övergripande målet och de sex delmålen ha minskat möjligheten att utforma insatser utifrån ett mål- och resultatankande i förhållande till det övergripande fattigdomsmålet¹⁹. Samtidigt bör det betonas att merparten av de insatser som genomförts inom biståndet sannolikt har haft direkt eller indirekt effekt på någon av fattigdomens dimensioner. Bristen på tydliga riktlinjer om att fattigdomsmålet skall vara fokus har dock försvärat resultatutvärdering. Målet att

¹⁸ Frühling, 2001

¹⁹ Frühling, 2001; OECD-DAC, 2000

utrota fattigdomen har kommit i skymundan av alla delmål och nya krav på delmål är under uppsegling²⁰.

Kommittén önskar ta fasta på att fattigdomen är flerdimensionell²¹ och att den ser olika ut för olika människor. Därmed kommer insatser att krävas på många olika områden, dvs. insatser som syftar till resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, demokratisk samhällsutveckling, hållbar utveckling, jämställdhet, konflikthantering, främjande av MR och rent humanitära insatser. Dessa måste utformas så att de angriper de specifika orsakerna till fattigdom för varje grupp med utgångspunkt från lokala förhållanden och så att de stärker människors kapacitet att påverka och förändra sin situation.

Det faktum att fattigdomen och fattigdomens orsaker ser olika ut i olika länder och att förutsättningarna skiljer sig åt medför att en politik för fattigdomsbekämpning måste ha olika utformning i olika länder. Det finns ingen given modell som är lika för alla, utan varje land måste forma sin politik utifrån sina egna unika förutsättningar. Mot denna bakgrund anser kommittén att en fokusering på just fattigdomsbekämpning krävs med bejakande av olikheterna. Detta skulle också framtvinga en tydlig *mål-medel-diskussion* på alla nivåer inom utvecklingssamarbetet, en analys som i dag ofta lyser med sin frånvaro. De nuvarande biståndspolitiska målen kommer att vara viktiga medel i dessa mål-medel-kedjor. Insatser som bidrar till en minskning av fattigdomen genom ekonomisk tillväxt och ekonomisk och social utjämning, en demokratisk samhällsutveckling, en hållbar utveckling samt genom ökad jämställdhet mellan kvinnor och män kommer att vara viktiga medel för att uppnå målet; en minskning av fattigdomen. Omfattningen av satsningar på respektive område kommer att avgöras av de lokala förhållandena och lokala prioriteringar. Kommittén anser att sydperspektivet är en vidareutveckling av målet ekonomisk och politisk självständighet. Ambitionen i de nuvarande biståndspolitiska målen täcks väl av kommitténs förslag till nya målformuleringar.

Vid sidan av den oklara relationen mellan fattigdomsmålet och de sex biståndspolitiska målen har det också funnits en oftast outtalad förväntan att biståndet skall bidra till att uppnå mål på andra politikområden.

²⁰ Cristoplos, 2001

²¹ Skr. 1996/97:169, World Bank, 2000b, OECD-DAC, 2001b, Bigsten och Levin, 2000. En kort diskussion om detta finns i kapitel 1.

Av ovanstående skäl, och utifrån den mer utförliga redogörelse som återfinns i kapitel 5 om fattigdomsmålets uttolkning, anser kommittén att tiden är mogen att ersätta de tidigare biståndspolitiska målen med tre nya mål – ett för varje delområde i PGU.

2.3.3 Målen för en svensk politik för global utveckling

Tre övergripande mål för svensk politik för global utveckling föreslås.

1. Som mål för *samtliga relevanta svenska politikområden*:

- *En rättvisare global utveckling*

Strävan är att åstadkomma en rättvisare och mer uthållig global utveckling genom tillväxt och en mer rättvis fördelning av globala resurser utifrån perspektivet att fattigdomen i världen skall minska. Genom detta mål vill kommittén understryka behovet av kunskap och medvetenhet om internationella fördelningsmässiga effekter av olika politikval. En avvägning kommer ibland att krävas mellan önskan att höja vår egen levnadsstandard och att avstå från detta till förmån för fattiga människor i andra delar av världen eller för framtida generationer. Målet, en rättvisare global utveckling, belyser behovet av att göra politikval som samtidigt tillfredställer svenska nationella intressen och fattiga människors behov i utvecklingsländer.

2. Som mål för de politikområden som syftar till att främja produktionen av *globala gemensamma nyttigheter*:

- *En förebyggande och hållbar hantering av gemensamma globala angelägenheter*

Kommittén vill understryka det dubbla motivet, dvs. det solidariska motivet och det upplysta egenintresset, när det gäller att bidra till en mer framsynt och hållbar hantering av gemensamma globala problem, t.ex. minskning av växthusgaser, bevarandet av biologisk mångfald, säker vattenförsörjning, skydd av ozonlagret, finansiell stabilitet och förhindrandet av att smittsamma sjukdomar sprids – frågor som i dag innefattas i begreppet globala nyttigheter. Det tydliga egenintresset av att globala risker och problem hanteras

effektivt bör påverka formerna för ansvarstagande och finansiering på nationell nivå. Kommittén betonar också att förebyggande åtgärder ofta är betydligt mer kostnadseffektiva än insatser som sätts in efter att en kris brutit ut – därav betoningen av behovet av fram-synthet.

3. Som mål för *biståndet*:

- *En förbättring av den fattiga människans levnadsvillkor*

Fattigdom innebär brist på möjligheter, makt och säkerhet. Genom att fokusera på den enskilda människan vill kommittén understryka behovet av att utgå från hennes förutsättningar och behov i alla fattigdomens dimensioner. Till goda levnadsvillkor hör ett demokratiskt samhälle med respekt för mänskliga rättigheter och med jämställdhet mellan kvinnor och män. Dit hör också en miljömässigt hållbar utveckling som garanterar även framtida generationers sociala behov och välfärd. Genom förbättrad kunskap om olika politikvals effekter på enskilda människor kan effektiviteten i måluppfyllelse förbättras. Kommittén betonar att även kommande generationers medborgare tillhör målgruppen.

Dessa mål visar att det inte bara handlar om att på sikt utrota fattigdomen. Det handlar om att åstadkomma en rättvisare värld. De tre övergripande målen är visionära och långsiktiga. Detta medför att de i vissa avseenden är svåra att mäta, och därför bör kompletteras med mätbara och tidsbestämda operativa delmål. Kommittén föreslår att arbetet med att utveckla sådana mål bör ta sin utgångspunkt i de operativa utvecklingsmål som framförhandlats internationellt, Millennium Development Targets (MDT)²². Samtidigt är det viktigt att uppmärksamma att flera dimensioner av fattigdom är svåra att kvantifiera och heller inte täcks av MDT. Det gäller bl.a. brist på demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter som är viktiga aspekter av fattigdomens dimensioner makt och säkerhet. Ett utvecklingsarbete krävs för att finna lämpliga tidsbestämda mått på fattigdomens alla dimensioner. Insikter från olika sakteråden krävs för operationaliseringen.

Utgångspunkten för målformuleringen är således det flerdimensionella fattigdomsbegreppet. Med ett flerdimensionellt mål blir det svårare att avgöra när det kan anses uppfyllt och att göra avväg-

²² En beskrivning av MDT finns i följande avsnitt 2.3.4

ningar mellan vilka operativa delmål som skall prioriteras. Detta skall dock inte leda till att ambitionen att söka utrota fattigdomens samtliga dimensioner överges.

2.3.4 De internationella utvecklingsmålen

De internationella utvecklingsmålen, som bygger på resultaten av de stora FN-konferenserna under 1990-talet, introducerades av OECD 1996. De ursprungliga sju övergripande utvecklingsmålen har utökats i samarbete mellan FN, OECD, Världsbanken och IMF och omfattar i dag åtta utvecklingsmål (Millennium Development Goals, MDG). Dessa är förenade med 18 operativa mål (Millennium Development Targets, MDT) och drygt 40 olika indikatorer för att mäta utvecklingen. Syftet är att erbjuda ett ramverk för att mäta effektivitet och styra policyutveckling. FN har fått i uppdrag att fr.o.m. år 2002 årligen följa upp dessa mål på global och nationell nivå. De *åtta övergripande utvecklingsmålen MDG*, och deras operativa mål MDT, i det följande inom parentes²³:

- *Utrota extrem fattigdom och hunger*, (halvera andelen fattiga och halvera andelen hungrande senast 2015)
- *Uppnå universell grundskoleutbildning*, (försäkra alla barn möjligheten att fullfölja primärskola senast år 2015)
- *Öka jämställdheten mellan könen och förbättra kvinnors möjligheter*, (eliminera könsskillnader i sekundärundervisning helst före 2005 men ej senare än 2015)
- *Minska barnadödligheten*, (minska barnadödligheten under 5 år med två tredjedelar till år 2015)
- *Minska barnsängsdödligheten*, (minska barnsängsdödligheten med tre fjärdedelar till år 2015)
- *Bekämpa hiv/aids, malaria och andra sjukdomar*, (stoppa spridningen och börja minska förekomsten av hiv/aids, malaria och andra sjukdomar före år 2015)
- *Tillförsäkra en miljömässig hållbarhet*, (integrera hållbar utveckling i nationell politik, vänd trenden med en utarmning av naturkapital, halvera till år 2015 andelen människor utan hållbar tillgång till rent vatten, signifikant förbättra levnadsbetingelserna för minst 100 miljoner sluminvånare senast 2020.

²³ Basåret är 1990. Översättning av innehållet i MDG och MDT är inofficiell.

- *Utveckla ett globalt partnerskap för utveckling*, (vidareutveckla ett rättvist, icke-diskriminerande och förutsägbart regelverk när det gäller handel och finansiella marknader, åtgärda de minst utvecklade ländernas, kustlösa länders och ö-nationers speciella problem, skapa en hållbar lösning av skuldproblemet genom nationella och internationella åtgärder, skapa sysselsättning för ungdomar, säkra utvecklingsländer tillgång till vitala mediciner, tillförsäkra utvecklingsländerna tillgång till ny teknik, speciellt IT)

Det lämpliga är att tydligt föra in MDG och MDT i svenska landstrategier och andra policydokument rörande biståndet har uppmärksamats allt mer under senare tid. Klara hänvisningar till dessa internationella mål görs t.ex. i den reviderade handboken för utarbetandet av landstrategier, vilken är gemensam för UD och Sida. När det gäller andra politikområden verkar dock de internationella utvecklingsmålen ha haft mycket ringa effekt på utformningen av den svenska politiken i respektive politikområde.

Kommittén anser att tiden är mogen för att samtliga politikområden på ett betydligt mer genomgripande sätt tar Sveriges internationella åtaganden när det gäller de internationella utvecklingsmålen som utgångspunkt i politikutformningen på det egna området. Ansvaret för att uppfylla dessa måste bäras av alla de politikområden som kontrollerar instrument som kan medverka till detta.

2.3.5 Målen för samarbetet med Central- och Östeuropa

Kommittén har i direktiven ombetts att genomföra en jämförelse med målen för det svenska samarbetet med Central- och Östeuropa.

Samarbetets huvudområden är följande:

1. *Gemensam säkerhet* med målet att främja den gemensamma säkerheten i regionen på såväl det militära som det civila området.
2. *Demokratins fördjupning* med målet att fördjupa demokratin genom att bidra till att stärka demokratins strukturer, främja en demokratisk kultur och ett aktivt medborgerligt deltagande.
3. *Ekonomisk omvandling* med målet att stärka den ekonomiska reformprocessen och skapa väl fungerande marknadsekonomier.
4. *Social trygghet* med målet att skapa social trygghet genom uppbyggnad av hållbara socialtjänst- och socialförsäkringssystem,

- en förbättring av folkhälsan samt reformer av hälso- och sjukvårdssystemen och den sociala omsorgssektorn.
5. *Miljö* med målet att bevara, skydda och förbättra miljön, särskilt i och omkring Östersjön samt att stödja en hållbar utveckling.
 6. *Utbildning och forskning* med målet att stärka forsknings- och utbildningskapaciteten i samarbetsländerna samt att skapa fungerande och långsiktiga nätverk mellan främst universitet och högskolor i Sverige och i vårt prioriterade närområde.

Utvecklingsarbetet skall även styras av tre riktlinjer: (a) att främja EU-anpassningen, (b) att främja relationerna med Sverige samt (c) att låta ett jämställdhetsperspektiv präglar arbetet.

Kommittén anser att samtliga ovanstående mål går att sortera in under de tre mål som föreslås för den svenska PGU:n. Målen rörande demokratis fördjupning, ekonomisk omvandling, social trygghet och utbildning och forskning samt riktlinjen att låta ett jämställdhetsarbete präglar arbetet är viktiga delmål för att bidra till PGU:s tredje mål, "en förbättring av den fattiga människans levnadsvillkor" med utgångspunkt i det flerdimensionella fattigdomsbegreppet som innebär avsaknad av makt, säkerhet och möjligheter. Målen gemensam säkerhet och miljö samt riktlinjen om att främja EU-anpassningen är viktiga delmål för att bidra till PGU:s andra mål, "en förebyggande och hållbar hantering av gemensamma globala angelägenheter". Relationen till PGU:s första mål, "en rättvisare global utveckling" handlar framför allt om hur stödet skall finansieras – via biståndet eller via anslag som syftar till att uppfylla svenska nationella mål inom andra politikområden. Slutsatsen är enligt kommittén att inget hindrar att samarbetet med Central- och Östeuropa, med bibehållna mål såsom de angetts ovan, underställs målen för PGU.

3 Utvecklingshänsyn inom samtliga politikområden

3.1 Utvecklingshänsyn – en avvägning mellan olika mål

Kunskapen och medvetenheten har stärkts om att det är andra politikområden än biståndet som kan ha störst effekt på utvecklingen i utvecklingsländer och på fattiga människors levnadsvillkor. I takt med globaliseringen framstår vikten av att agera inom en rad olika politikområden som allt mer central för att kampen mot fattigdomen skall kunna föras effektivt. Globaliseringen skapar både vinnare och förlorare, och för att skapa en rättvisare fördelning av globaliseringens effekter krävs att större hänsyn tas till utvecklingseffekter inom samtliga berörda politikområden. Detta har varit ett budskap som ofta återkommit under alla de föredragningar, resor, möten och konferenser som kommittén deltagit i.

Det är således allt mer tydligt hur de nationella och internationella perspektiven sammanflätas vid politiskt och ekonomiskt beslutsfattande. *Nationell offentlig politik* handlar i ökande omfattning om gränsöverskridande problem, och beslut som skall hantera nationella frågor har i växande omfattning *internationella effekter*. Detta ömsesidiga beroende ökar behovet av att definiera svenska ståndpunkter och ställningstaganden i ett växande antal frågor av internationell karaktär. Allt fler politikområden har kommit att påverkas av denna utveckling, och de internationella frågorna är inte längre frågor som främst berör utrikesförvaltningen eller internationella enheter på övriga departement. Frågorna är också allt oftare komplexa, sammansatta och *departementsöverskridande*, såsom biosäkerhet, genpolitik, handelspolitik, säkerhet, migration, internationell finanspolitik och jordbrukspolitik.

Begreppet samstämmighet och koherens används i den internationella debatten för att beskriva en rad olika målsättningar och

strävanden¹. Behov föreligger därför av att förtydliga vad som i detta betänkande avses med en samstämmig och *koherent politik*. Kommittén utgår från sitt uppdrag att identifiera och fastställa omfattningen av politikområdet "en politik för global utveckling", PGU, samt att formulera målen för detta politikområde. Enkelt uttryckt är en samstämmig politik för global utveckling en politik som effektivast bidrar till att uppnå de fastställda målen för politikområdet. Det innebär att kommittén endast i begränsad omfattning behandlar frågan om hur det traditionella biståndet kan bidra till att uppfylla målen inom andra politikområden. Men när detta sker, sker det framför allt utifrån frågan hur finansieringen bör fördelas när biståndsinsatser används för att uppfylla mål för andra politikområden. Bristande koherens kan med denna utgångspunkt ta sig i huvudsak *två olika uttryck*.

För det första föreligger bristande koherens när man negligerar utvecklingshänsyn vid formulering av politiken inom politikområden, som har nationella huvudmål men samtidigt har internationella effekter. Man nyttjar t.ex. inte den *fattigdomsminskande potential* som kan finnas inom det berörda politikområdet. Det kan också vara så att man bortser från, eller är omedveten om, att ett politikval som gagnar nationella målsättningar kan ha negativa (eller positiva) effekter på fattiga människors levnadssituation. Detta kan ibland bero på bristande kunskap om *internationella fördelningseffekter*. Det kan också vara så att riktlinjer saknas om att en avvägning skall ske mellan nationella mål och internationella utvecklingsmål. Ett illustrerande internationellt exempel är OECD-ländernas tullar och subventioner på jordbruksvaror och industrivaror, som varje år orsakar utvecklingsländerna förluster lika stora som det samlade biståndet. Läger man till icke-tariffära handelshinder, skydd för tjänster och åtgärder som syftar till att höja transport- och transaktionskostnaderna, kan kostnaderna för detta skydd vara tre gånger högre än de årliga biståndstransfereringarna².

För det andra föreligger bristande koherens när biståndsmedel används för att *uppfylla målsättningar* som hör hemma inom *andra politikområden* utan att någon *kompensation* lämnas, t.ex. i form av en delfinansiering från ett annat politikområdes budgetlinje. Många internationella exempel finns på hur biståndsmedel fördelats utifrån mål inom t.ex. de utrikespolitiska, handelspolitiska eller

¹ Mkandawire, 2001; OECD-DAC, 2001b

² OECD-DAC, 2001b

säkerhetspolitiska politikområdena, och inte utifrån bedömningen huruvida samarbetet kommer att leda till utveckling och fattigdomsbekämpning. Tendenser till sådan sammanblandning och ottydlighet föreligger enligt Sida även i den politiska styrningen av det svenska biståndet. Den nuvarande inställningen har skapat oklarheter, och Sida menar att det finns exempel på hur detta dubbla budskap haft en negativ inverkan på måluppfyllelsen inom biståndet.

Kommittén vill understryka att *målkonflikter* naturligen måste existera. Om en konflikt föreligger mellan en politik som främjar nationella mål/EU-mål, och en politik som främjar målen för PGU bör denna tydliggöras. En politisk bedömning måste sedan ligga till grund för det slutgiltiga valet av politik och av vad som skall betraktas som en rättvis fördelning av effekterna. Det är denna grundläggande ambition som återspeglas i det första målet för PGU såsom det formulerats i detta betänkande.

Kommittén vill också betona att biståndets roll som *katalysator* för måluppfyllelse inom andra politikområden naturligtvis skall utnyttjas till fullo. I utredningsarbetet har framkommit flera exempel på hur andra politikområden drar nytta av den kompetens och de instrument som finns inom biståndet. Aktiviteterna bör dock delfinansieras över de budgetposter som ansvarar för måluppfyllelse inom respektive politikområde enligt en princip som avspeglar hur insatser bidrar till respektive mål.

Medvetenheten och *kunskapen* inom olika departement om hur det egna politikområdet kan bidra till fattigdomsreducering och en rättvisare värld kan förstärkas ytterligare. Diskussionen om koherens har hittills i hög grad fokuserat på förekomsten av målkonflikter mellan olika politikområden. Inventeringen av hur andra politikområden kan bidra till fattigdomsreducering, utan att behöva göra avkall på andra målsättningar, är i ett begynnande stadium. En löpande inventering skulle sannolikt resultera i att en rad potentiella politikförändringar identifierades, vilket inte skulle behöva medföra ett sämre uppfyllande av huvudmålen för det berörda politikområdet. I stället skulle man hamna i s.k. "win-win-situationer", dvs. där måluppfyllelsen för flera politikområden förstärks samtidigt.

Utvecklingshänsyn inom samtliga berörda politikområden skulle således utgå från ett tydligt *sydperspektiv*, dvs. baseras på en analys av hur effekterna av olika politikval påverkar utvecklingen för fattiga människor i utvecklingsländer. Brist på kunskap om orsaks-

samband, liksom brist på statistik och data, kommer att begränsa analysens omfattning.

Rättighetsperspektivet innebär en möjlighet att använda sig av de mänskliga rättigheterna och det faktum att de utgörs av juridiskt bindande instrument, för att uppnå mål inom olika politikområden. Ett rättighetsperspektiv kan också innebära att man gör en konsekvensanalys av olika politiska beslut ur MR-synpunkt, på samma sätt som man gör miljökonsekvensanalyser idag.

Kommittén har valt att genom ett antal exempel visa hur koherens i en svensk politik för global utveckling skulle kunna förbättras. Detta kan användas som en illustration på hur krav på utvecklingshänsyn inom samtliga berörda politikområden skulle kunna påverka politiken inom ett antal områden som i dag diskuteras. (Ytterligare ett antal områden finns, vilka inte berörs här i detalj.) Beredskap måste finnas för att nya områden kommer att läggas till och andra dras ifrån i framtiden. Ett flexibelt synsätt och angreppssätt måste eftersträvas.

De förslag som kommittén lägger för att förstärka koherensen har som ambition att finna institutionella lösningar som kan säkerställa att samstämmighet kommer till stånd. Kommittén vill *inte i detalj* specificera hur en koherent politik inom respektive sakområde skulle kunna se ut. Frågornas komplexitet kräver en mer detaljerad analys och ett brett samråd, inte bara inom regeringskansli och förvaltning utan även med andra aktörer från det civila samhället, näringsliv och, framför allt, representanter från syd. I de olika avsnitten lyfter kommittén dock fram frågeställningar, och i vissa fall förslag, som kommittén anser bör behandlas och övervägas i det system för koherensbefrämjande som kommittén föreslår i detta och senare avsnitt.

De områden som kommittén har valt att lyfta fram är utrikespolitik, handelspolitik, jordbrukspolitik, näringslivspolitik, migrations- och återvändandepolitik, utbildnings- och forskningspolitik och ett exempel på en viktig tvärfråga, genpolitik.

3.1.1 Utrikespolitik

Förutsättningarna för det svenska biståndet har förändrats radikalt under dess 40-åriga historia – från de första decenniernas u-hjälp med konkreta projekt till ett samarbete där dialog om mål och prioriteringar är en naturlig del i relationen med samarbetslandet. För

40 år sedan var det otänkbart att ta upp frågor om makroekonomi och val av styrelseskick med tydliga krav på demokratisk inriktning. I dag ingår det i den normala policydialogen. Sveriges stöd till fattiga länders utvecklingsansträngningar har medfört *ökade möjligheter att påverka ländernas politik*. Att på det sättet kunna främja demokrati, mänskliga rättigheter och humanistiska värden samt utvecklande av marknadsekonomi, är i linje med den svenska utrikespolitikens intressen och naturligtvis önskvärt, både ur utrikespolitisk synvinkel och ur utvecklingssynpunkt.

Enligt Sida kan det dock i vissa fall vara förenat med konflikter med samarbetslandet när den svenska utrikespolitiken, genom biståndet, träder in på den inrikespolitiska arenan. Sverige blir genom biståndet en aktiv part i ett antal interna processer, av ibland mycket känslig art, där skarpa *inrikespolitiska motsättningar* kan förekomma. Biståndets bedömningar och ställningstaganden baseras på effektiviteten vid genomförandet av projekt och program i landet. Det finns tillfällen då dessa ställs mot andra hänsynstaganden som har att göra med de samlade svenska relationerna med landet. En variant av denna konflikt är enligt Sida när det finns önskemål att verksamhet skall stödjas av mer politiska skäl, ibland vagt uttryckta.

Biståndet skapar ofta en positiv attityd till Sverige i samarbetslandet. Det öppnar och underlättar för andra förbindelser. Detta är skälet till att våra utrikespolitiska aktörer ofta vill se en möjlighet att använda biståndet som en av flera komponenter i arbetet med att stärka förbindelserna med ett land. *Utökningen av antalet länder* som erhåller bistånd från Sverige har ibland härletts ur en önskan att skapa relationer med ett stort antal länder. Här finns ibland en motsättning till biståndsadministrationens behov av geografisk koncentration för att kunna nå uppställda mål på ett effektivt sätt.

3.1.2 Handelspolitiken

Deltagande i internationell handel är av stor betydelse för att åstadkomma utveckling och minska fattigdomen. Frihandel och den fria rörligheten av kapital har starkt bidragit till ökad välfärd inte bara i rika länder utan även i fattiga. Den asiatiska expansionen byggde på ett stegvis öppnande av marknaderna. Trots den finansiella krisen 1997 lever idag mindre än 15 procent av Ostasiens människor i fattigdom jämfört med nästan 50 procent år 1960. Studier

visar att ökad öppenhet mot omvärlden, med ett ökat flöde av information och kunskap, också förstärker medvetenheten om och kraven på demokrati och mänskliga rättigheter³. Samtidigt har utvecklingen skapat både vinnare och förlorare.

Medan världens export av varor och tjänster har vuxit mycket kraftigt under de senaste decennierna, utgör utvecklingsländernas andel av världens export endast 18 procent, samtidigt som 80 procent av världens befolkning bor i dessa länder. I de minst utvecklade länderna bor 11 procent av världens befolkning. Dessa länders andel av världens export var år 1999 endast 0,5 procent trots att länderna erhåller preferenser⁴.

Det är uppenbart att dagens internationella handelssystem innehåller en rad hinder för utvecklingsländernas export till höginkomstländernas marknader, dvs. hinder för deras marknadstillträde. Många utvecklingsländers ekonomier bygger i hög grad fortfarande på jordbruk, boskapsskötsel, fiske, skogsbruk, lädervaror, textilier, etc. Under annorlunda handels- och jordbrukspolitiska betingelser borde dessa områden kunna ge upphov till ökade exportintäkter utöver den egna viktiga uppgiften att tillgodose den egna befolkningens livsmedelsbehov. Höginkomstländernas ofta protektionistiska politik gentemot utvecklingsländerna finns ofta just inom näringslivssektorer där dessa länder har goda förutsättningar att bli framgångsrika på världsmarknaden. Detta är särskilt märkbart inom jordbruks- och textilsektorn. Även anti-dumpingstullar, s.k. tullekalering, dvs. tullar som ökar med varans förädlingsgrad, samt tulltoppar, är handelspolitiska instrument som illustrerar en orättvis handelsordning.

En koherent handelspolitik bör lyfta sig över nationella intressen och merkantilistiska förhandlingar till att också väga in utvecklingshänsyn och bli del av en bredare agenda för global utveckling. En fri handel, baserad på ett rättvist regelsystem, svarar både mot egenintresset och våra solidariska mål med PGU. Huvudfrågan bör vara hur handelssystemet bäst bidrar till utveckling på kort respektive lång sikt. Det övergripande allmänintresset av en effektiv ekonomi, billiga importvaror och möjligheten att tillgodogöra sig exportinkomster är detsamma för Sverige som för världssamfundet i dess helhet. Det finns dock alltid enskilda individer och sektorer som förlorar på omställningsprocesser. Här, såväl som i utveck-

³ Altenberg och Kleen, 2001

⁴ OECD-DAC, 2001b

lingsländer, behövs därför samtidigt ett socialt skyddsnät som underlättar strukturomvandling och flexibilitet i ekonomin. Koherens måste börja på hemmaplan. Man måste således hitta metoder att kompensera förlorarna eller betala för nyttigheter (som ett öppet landskap och biologisk mångfald) på ett sätt som inte hindrar omvärldens möjligheter till ekonomisk utveckling eller orsakar oss själva onödiga kostnader i form av t.ex. dyr import.

I Sverige råder bred samsyn i dessa frågor. Inom EU som helhet finns dock starka intressen som vill upprätthålla ett högt skydd inom vissa sektorer. För att kunna påverka de EU-länder som mest kraftfullt driver en annan linje behöver Sverige arbeta mer med alliansbyggande. Intressekonflikter måste tydliggöras, såsom enskilda sektors krav på skydd, ställt mot konsumentintresse och utvecklingshänsyn. Det är också viktigt att belysa de kostnader för Sverige som denna politik innebär.

Frihandel som princip har varit en hörnsten i svensk politik i över 100 år. Erfarenheten visar att länder som satsat på motsatsen har halkat långt efter. Isolering är inte längre ett alternativ. Men detta konstaterande leder inte till att frihandel skall betraktas som ett mål i sig, överordnat alla andra mål. Frihandel är ett viktigt medel att nå det överordnade målet hållbar utveckling. De senaste årens debatt om handel och utveckling har ibland gett intrycket att frihandel är synonymt med utveckling. Studerar man t. ex. de s.k. "tigerekonomierna" i Sydostasien finner man att de alla satsat på exportledd tillväxt men steg för steg, och till en början med betydande skydd för olika sektorer. Det kan enligt vissa bedömare finnas ett behov att i länder där kapaciteten och kompetensen är svag "skydda" den inhemska produktion under ett uppbyggnadsskede.

En debatt pågår bland ledande ekonomer om den nuvarande utformningen av *WTO:s regelverk* främjar utveckling i fattiga länder på ett effektivt sätt eller om det bör förändras. Vissa bedömare⁵ menar att WTO:s regler är en politisk kompromiss mellan särintressen och att ambitionen att skapa största möjliga marknadstillträde inte automatiskt medför regler som är gynnsamma för utveckling. Ett avgörande problem är enligt denna syn att WTO-reglerna inte ger tillräcklig flexibilitet när det gäller utvecklingsländernas möjligheter att utforma strategier för ekonomisk utveckling som är anpassade till de specifika förutsättningarna i respektive land. Att öppna ekonomierna för handel och samarbete är viktigt,

⁵ Rodrik, 2001

men sättet på vilket det sker och takten måste variera. Andra bedömare anser att dagens utvecklingsländer skulle ha haft en högre tillväxt om de ej haft de möjligheter till långsammare implementering av olika handelsliberaliseringar som WTO-reglerna idag ger dem⁶. Flertalet bedömare är dock överens om att ett land som saknar grundläggande institutionella förutsättningar – politisk stabilitet, rättssäkerhet, en god makroekonomi, utbildning, infrastruktur – har svårt att tillgodogöra sig de vinster som förknippas med handelsliberaliseringar⁷.

Det är vidare viktigt att understryka att ett genomförande av frihandeln måste ske inom ramar som garanterar ett bra skydd för miljön och naturresurserna samt beaktar behovet av särskilda regler för de fattigaste länderna, inte minst på jordbruksområdet. Frihandel måste ses som ett verktyg för att uppnå hållbar utveckling - inte ett mål i sig.

Vad gäller miljöområdet har störst intresse riktats mot förhållandet mellan WTO-reglerna och de överenskommelser som uppnåtts inom ramen för olika internationella miljökonventioner. Vilken typ av regler är det som i slutändan har företräde? Denna fråga ska utredas inom ramen för de beslut som fattades vid WTO-mötet i Doha, Qatar i november, 2001. Målsättningen måste självfallet vara att de olika regelverken på miljöområdet inte försvagas som en konsekvens av WTO-avtalen.

En annan potentiell konflikt mellan handel och miljö föreligger i de fall handeln öppnas upp med länder som saknar erforderlig miljölagstiftning eller där lagstiftningen inte följs. Skogsskövlingen i många tropiska länder, men också i ett land som Ryssland, är exempel på miljömässigt undermåliga koncessioner utställda på företag som avverkar för export. Skövlingen av mangroveträsk utmed olika kuststräckor i Asien och Afrika - för att ge plats för räkodlingar för export - är ett annat exempel där handelsströmmarna ger ekonomiska överskott för vissa investerare, som regel utlänningar, medan de ekologiska skadorna är avsevärda både för landet och för den berörda lokalbefolkningen.

Många utvecklingsländer saknar i stor utsträckning möjligheter att skydda sig mot massimport av billiga livsmedel då de liberaliserat sina marknader. Under de senaste årtiondena har gruppen av MUL-länder gått från att vara relativt självförsörjande till att vara

⁶ Nordström, 2000

⁷ Mkandawire, 2001

nettoimportörer av livsmedel. Detta leder ofta till undernäring, eftersom länderna saknar valuta till den nödvändiga livsmedelsimporten; därtill är köpkraften bland den fattiga befolkningen överhuvudtaget svag. Höginkomstländernas interna subventioner för export av jordbruksprodukter, däribland EU:s gemensamma jordbrukspolitik, spelar naturligtvis en stor roll i sammanhanget. Dessa subventioner möjliggör i stort sett dumpning av livsmedelsprodukter på andra marknader. År 1999 betalade OECD-länderna totalt 362 miljarder US-dollar till jordbruket, dvs. nästan tio gånger så mycket som deras bistånd till utvecklingsländerna samma år. Upptrappning av tullar (tulleskalering) är ett annat problem – WTO-regelverket förhindrar inte rika länder från att behålla avsevärt högre importtullar på bearbetade produkter än på råvaror. Detta bidrar till att avhålla utvecklingsländer från att diversifiera sin export i riktning mot mer bearbetade varor och istället hålla fast vid export av råvaror, som är helt beroende av mycket fluktuerande världsmarknadspriser.

En annan företeelse som också bidrar till att minska livsmedels-säkerheten är de satsningar på "cash crops" som ofta görs i olika utvecklingsländer. Dessa gör att den bästa åkermarken upptas för export och hänvisar produktionen av grödor för inhemskt bruk till sämre jordar.

Det finns också frågor där Sverige har en annan syn än utvecklingslandsgruppen som helhet eller ländergrupperingar inom denna. Strävan att WTO överhuvudtaget ska diskutera arbetsvillkor har varit prioriterad av Sverige men oerhört kontroversiell bland merparten utvecklingsländer. Miljö är också en sådan fråga. Här finns från utvecklingsländerna en utbredd misstänksamhet vad gäller höginkomstländernas verkliga bevekelsegrunder. Till viss del kan denna motsättning förmodligen lösas genom att konkret visa att de svenska avsikterna inte är protektionistiska och att Sverige inte önskar se ett införande av handelspolitiska sanktioner för att genomdriva beslut på dessa båda politikområden. Det finns dock olika åsikter om vilken roll WTO ska spela. Flertalet utvecklingsländer, men också röster bland OECD-länderna, menar att WTO inte ska befatta sig med frågor utanför de traditionellt handelspolitiska områdena.

Detta har varit ett argument som använts också av motståndarna till TRIPS-avtalet. Vissa utvecklingsländer har också menat att detta avtal slukar allt för stor andel av ländernas institutionella begränsade resurser. Man har dessutom haft mer specifika invänd-

ningar bl.a. avseende TRIPS förhållande till konventionen om biologisk mångfald och möjligheterna att säkra en tillgång på billiga läkemedel. Vidare har man också velat se förändringar i avtalet, förlängda övergångstider och effektivare implementering av det stöd avtalet utlovar utvecklingsländerna. Från svensk sida har det ansetts att man i långa stycken bör kunna gå utvecklingsländerna till mötes i dessa frågor. Förslag har väckts om att dels förkorta patenttiden på vissa områden, t.ex. läkemedel, dels införa ett system för licensavgifter där dessa kopplas till BNP/capita i det land där licensen tas ut. Samtidigt har Sverige ett starkt intresse av att upprätthålla grundprinciperna i TRIPS-avtalet för att på så vis värna forskningsintensiv verksamhet.

Utvecklingslandsgruppen är i handelspolitiskt avseende inte homogen. Medan några länder är angelägna att få till stånd förhandlingar om investeringar och konkurrensfrågor inom WTO, tycker andra att de har fullt upp med de mer traditionella områdena och med att implementera tidigare beslut. Rätten att subventionera är likaså kontroversiell. Medan några länder hävdar att detta är ett viktigt utvecklingsinstrument ser andra det som ojust konkurrens vilken främst drabbar andra utvecklingsländer. Tullmurarna mellan utvecklingsländer är i genomsnitt tre gånger högre än den genomsnittliga tullnivån mellan utvecklingsländer och höginkomstländer vilket hindrar utvecklingen av den viktiga regionala handeln mellan utvecklingsländer. Dessa länder kan därmed ej dra nytta av utvecklingsmöjligheter som en sådan handel skulle kunna ge.

Sverige och EU kommer därför många gånger att hamna i situationer där utvecklingslandsintresset inte är alldeles enkelt att definiera. Sverige kommer också att hamna i situationer där olika solidaritetsintressen står mot varandra. Viljan att skydda miljön och de mänskliga rättigheterna i arbetslivet eller vår önskan att underlätta insynen då offentlig upphandling genomförs kan komma att ställas mot vår beredskap att lyssna på utvecklingsländernas prioriteringar. Mer utvecklade länder har också ett naturligt intresse att gå fram snabbare än de mer resurssvaga. Ett alternativ som inte nödvändigtvis ligger i utvecklingsländernas intresse är att de rikare länderna sluter avtal utan de fattigares medverkan antingen under WTO:s hägn (s.k. plurilaterala överenskommelser) eller bilateralt. Sådana överenskommelser inom en begränsad länderkrets utvecklas i allmänhet så att de med tiden kommer att multilateraliseras. Det är då en nackdel att inte ha varit med från början. Till en viss grad är svaret på detta dilemma bistånd.

Det är också viktigt att utvecklingsländernas möjligheter att delta stärks då det multilaterala regelsystemet på handelsområdet utformas. Ett starkt internationellt regelverk gynnar ekonomisk utveckling. Genom att säkra stabilitet, icke-diskriminering och transparens fungerar detta som skydd för mindre och svagare stater. De stora ekonomiska aktörerna - företag såväl som länder - klarar sig alltid. Det multilaterala regelverket på handelsområdet är därför ett bra exempel på en global nytta - angelägenheter som kommer att diskuteras i nästa avsnitt.

Samtidigt finns det all anledning att arbeta för en förbättring av det multilaterala handelssystemet som det ser ut idag. Det nuvarande regelsystemet tar inte i tillräcklig omfattning hänsyn till utvecklingsländernas intressen och särskilda behov. Detta beror bl.a. på att de rika länderna hade ett större inflytande än de fattiga i Uruguayrundan av handelsförhandlingar, att de inte tog tillräcklig hänsyn till fattiga ländernas intressen samt att utvecklingsländerna hade bristande kapacitet att delta i dessa förhandlingar. Flertalet utvecklingsländer saknar fortfarande representation i Genève, där WTO har sitt huvudkontor, och har ytterst begränsade resurser på hemmaplan att följa arbetet.

Nya beslut om rättvisare regler i förhållande till utvecklingsländernas behov behövs, där allas intressen tas tillvara och förutsättningarna görs mer anpassade till olika länders behov. I den nya förhandlingsrundan måste rådande obalanser åtgärdas och inga nya tillåtas uppstå. Synen på WTO beror på hur medlemsländerna gemensamt i konkret handling kan ta beslut som kan bidra till rättfärdiga lösningar på svåra globala problem.

Kommittén vill understryka att det således är viktigt att framtida handelspolitiska överenskommelser utformas så att utvecklingsländernas behov sätts i fokus. Höginkomstländerna måste göra åtaganden på områden av intresse för utvecklingsländerna, särbehandlingen av utvecklingsländer i WTO måste bli mer ändamålsenlig, och ansträngningarna att reformera WTO:s arbetsätt måste fortgå. I deklarationen från WTO:s ministermöte i Doha spelar också utvecklingsländernas behov och intressen en framskjuten roll. Det är viktigt att Sverige och EU nu i de förestående förhandlingarna visar att man menar allvar med dessa skrivningar. I deklarationen understryks också vikten av att utvecklingsländerna får det stöd i form av tekniskt bistånd och kapacitetshöjande åtgärder som behövs för att dra nytta av världshandeln och delta i nya förhandlingar. Det bästa sättet att se

till att regelverket reformeras i utvecklingslandsvänlig riktning är att se till att dessa länder kan vara med och förhandla.

3.1.3 Jordbrukspolitiken

En rad olika frågor inom jordbrukspolitiken belyser behovet av koherens med utvecklingspolitiken och länkarna mellan detta politikområde och utvecklingen av fattigdom i världen. De mest uppenbara områdena är handelspolitik avseende jordbruksprodukter, allmän jordbrukspolitik, politik avseende livsmedelssäkerhet och livsmedelsbistånd samt forskning kring jordbruksfrågor.

Jordbruket står för en betydande del av den totala produktionen och sysselsättningen i de flesta utvecklingsländer. Det utgör en central drivkraft för ekonomisk utveckling. En stor potential för ekonomisk utveckling finns inom jordbrukssektorn i dessa länder. I många av de fattigaste länderna är en positiv utveckling av jordbruket en förutsättning för en positiv utveckling av ekonomin som helhet. Utvecklingen inom jordbruket har också stor betydelse för livsmedelssäkerheten. Stora och fattiga grupper är beroende av sysselsättning och inkomster på landsbygden för sin försörjning. Priset på jordbruksprodukter är viktigt för dessa grupper, både på kort sikt för inkomster och på längre sikt som drivkraft att öka produktion och sysselsättning.

Jordbruket är således ofta den viktigaste näringen för världens fattigaste, och deras viktigaste resurs är ofta deras egen arbetskraft. Inom biståndet ingår därför ofta insatser som syftar till landsbygdsutveckling. Samtidigt för höginkomstländerna en jordbrukspolitik som motverkar jordbrukets expansion i utvecklingsländerna.

Jordbrukare i utvecklingsländerna, som utgör 96 procent av världens jordbrukare, får obetydliga inhemska stöd och missgynnas i många fall av den jordbrukspolitik som förs av höginkomstländerna⁸. De totala subventionerna till lantbruket i höginkomstländerna uppgick till över 2 300 miljarder kronor år 2000. Merparten av detta stöd är relaterat till produktionsvolym och har därmed stor påverkan på omvärlden.

Om de rika ländernas jordbrukspolitik skall vara i samklang med en biståndspolitik som strävar efter att öka långsiktigt hållbar pro-

⁸ Norell och Fahlbeck, 2001. En diskussion om EU:s jordbrukspolitik återfinns i avsnitt 7.3

duktion, inkomster och sysselsättning på landsbygden i utvecklingsländerna, får inte denna politik pressa ner priserna och förhindra en expansion av utvecklingsländernas jordbruksproduktion. EU och OECD-länderna motiverar i allt mindre utsträckning sin jordbrukspolitik med att understryka produktionsvolymens betydelse. I den svenska politiken betonas vikten av ett brett, varierat och säkert livsmedelsutbud och ett uthålligt jordbruk. Därutöver talas det om biologisk mångfald, kulturvärden, varierat jordbrukslandskap, miljöhänsyn, djurhänsyn, regional balans, landsbygdsutveckling och internationell konkurrenskraft inom ramen för EU. Samtidigt som produktionsvolymen inte utgör jordbrukspolitikens huvudmål har länderna inom OECD dock kvar en stödpolitik som i huvudsak är kopplad till produktionsvolym.

Det finns alltså en stor möjlighet att minska de rika ländernas negativa påverkan på utvecklingsländernas jordbruk, eftersom jordbruksstödet, trots reformer, fortfarande främst består av produktionsstöd. Detta har betydande påverkan på de internationella jordbruksmarknaderna och påverkar priserna nedåt. En önskvärd utveckling skulle vara att tullar, exportsubventioner och andra gränsreglerande åtgärder samt produktionsrelaterat stöd reduceras och ersätts med stöd mer precist riktat mot de aktuella målen för politiken (miljöhänsyn, biologisk mångfald etc.).

Vissa grupper i utvecklingsländerna kan komma att missgynnas av högre priser på jordbruksprodukter som en följd av framtida reformer av höginkomstländernas jordbrukspolitik. Det kommer att finnas utsatta grupper som får högre livsmedelskostnader och nettoimporterande utvecklingsländer som får en högre importnota. Det vore dock inte effektivt att höginkomstländerna behöll de nuvarande handelsstörande jordbrukspolitiska instrumenten med argumentet att de ger billigare mat till fattiga människor. Fattiga grupper som inte har tillräckliga inkomster för att köpa mat måste bistås, oavsett vilken jordbrukspolitik de rika länderna för.

Den omfattande svälten i världen bör avhjälpas med effektiva riktade åtgärder som inte försämrar försörjningsbasen för fattiga jordbrukare som är beroende av sin utkomst från jordbruket. Det är också viktigt att hjälpa skuldyngda, nettoimporterande utvecklingsländer som har svårighet att finansiera sin livsmedelsimport. Detta måste ske oavsett vilken jordbrukspolitik som de rika länderna för och med medel som inte stör inhemska producenter i utvecklingsländerna.

En rad andra regelverk måste ses över, vilka i dag motverkar framväxten av inkomstbringande produktion inom utvecklingsländernas jordbrukssektor. Som ett illustrerande exempel kan nämnas den snabbt växande efterfrågan i EU på ekologiska livsmedel, vilket utgör en stor potentiell marknad för många utvecklingsländer. Ekologiska varor betingar ett högre pris och kan därför öka exportinkomsterna i utvecklingsländer. Många odlare, särskilt småbönder som annars har svårt att nå exportmarknaderna, har aldrig haft råd att använda bekämpningsmedel och andra moderna insatsvaror. De har därför förhållandevis lätt att nyttja ekologiska odlingsmetoder.

Sida ger i dag stöd till ett framgångsrikt program för certifiering av ekologiska produkter i framför allt Uganda. Produkterna exporteras främst till EU. Samtidigt har EU skapat regler för import av ekologiska produkter som är nästintill omöjliga att uppfylla för exportörer från utvecklingsländer. Detta är ett exempel där Sverige kan verka aktivt för förändringar så att import ifrån utvecklingsländer underlättas, utan att kraven på själva odlingen sänks.

3.1.4 Näringslivspolitik

Ett resultat av globaliseringen är att intressen som tidigare uppfattades som motstridiga ofta går i varandra. Värdet av olika insatser inom utvecklingssamarbetet, som ytterst syftar till att gynna mottagaren, främjar ofta även svenska nationella intressen. Insatser inom exempelvis rättsområdet i ett mottagarland kan indirekt bidra till utveckling av handel och investeringar, genom att de förbättrar den affärsmässiga förutsägbarheten för potentiella investerare. Ett *gynnsamt affärsklimat* är en förutsättning för investeringar, vilket i sin tur främjar den ekonomiska utvecklingen. Genom att få tillgång till stabilare och köpstarkare marknader för sina produkter gynnar sådana insatser på utvecklingsområdet även det svenska näringslivet. Målen för två skilda politikområden, – utvecklingssamarbetet samt främjandet av svenskt näringsliv – är i någon mening kommunicerande kärn som i stor utsträckning kan gynnas samtidigt. Många insatser inom dessa områden främjar därför egenintresset utan att göra avkall på målet att bekämpa fattigdom och sydperspektivet.

Distinktionen mellan *främjande* i eget intresse och bistånd i mottagarens intresse är dock ibland svår att göra. Inom biståndssamarbetet kan ibland märkas en önskan om ett mer jämställt för-

hållande med "normala" och "affärsmissiga" relationer där bägge parter tjänar på engagemanget, snarare än ett traditionellt givare-mottagare-förhållande. Givarens och mottagarens intressen flätar i varandra.

Biståndets genomförande skapar ofta affärsmöjligheter för svenska företag. Sida anser att utvecklingssamarbetet i sig innehåller ett stort mått av främjande av svenska intressen, och att ytterligare krav på främjande inte hör hemma i ett utvecklingssamarbete som syftar till förändring och utveckling i fattiga länder. Främjande av svenskt näringsliv inom utvecklingsarbetet bör fokusera på initiativ som stimulerar framväxten av en kompetent svensk resursbas, där finansieringen bör ligga på andra utgiftsområden än biståndet.

Frågan hur näringslivspolitikerna kan främja målen för PGU bör diskuteras ytterligare. I kapitel 7 förs en rad förslag fram som syftar till att främja näringslivets bidrag till social och hållbar utveckling. Vidare betonas behovet av ta vara på den kunskap som näringslivet besitter i utvecklingsnära frågor samt de synergieffekter som kan skapas. Nya projektkoncept bör testas och nya organisationsmodeller utvecklas. I väldigt många program och projekt kan utvecklingspolitiska mål förenas med andra mål inklusive näringslivsfrämjande. Ett intressant exempel är det s.k. "Petmol-projektet" utanför St. Petersburg som inrymmer såväl utvecklings- och hälsopolitiska och jordbruksutvecklingsmål som viktiga komponenter av svensk teknik och kompetens, både avseende institutionsuppbyggnad och utrustning. Finansiering har skett både genom svenska statliga medel, kommersiella medel och den ryska motparten med en projektstrukturering som ger god kommersiell avkastning vilket i sin tur ger försäkran om långsiktig hållbarhet.

En betydligt bättre koordinering mellan de olika instrument staten förfogar över skulle öka förutsättningarna för att skapa synergier i form av samtida större utvecklingseffekt, större fördelar för svensk industri samt uppfyllande av andra nationella svenska mål. Även om de svenska statliga instrumenten har olika villkor och regleras av olika regelsystem, och med beaktande av att samordning kostar tid och pengar, bör de svenska aktörerna i en ökad omfattning åläggas ett ansvar för att regelmässigt undersöka möjligheterna att skapa mervärden genom samarbete. För att uppnå "koordinering för synergi" krävs en större flexibilitet mellan de olika program svenska staten förfogar över och en organisatorisk överbyggnad som befrämjar en sådan integrering. En gemensam

utveckling av efterfrågestyrda projekt baserad på en princip om samfinansiering mellan olika svenska anslag är eftersträvarvärd.

3.1.5 Migrations- och återvändandepolitik

Varje människa som tvingas slita upp sina rötter och fly från sitt hemland är resultatet av ett misslyckande att skapa en värld med trygghet och mänskliga rättigheter. I debatten framförs ofta att det vore bättre att med biståndets hjälp söka undanröja orsakerna till flykt. Generellt och långsiktigt är det naturligtvis sant, men på kort sikt får inte biståndets betydelse i detta avseende övervärderas. De flesta människor som kommer till Sverige och befinns ha flyktingskäl kommer från mer eller mindre slutna länder med politiskt förtryck och där möjligheten att med biståndets hjälp förbättra situationen är ytterst begränsad eller obefintlig. Det är i stället politiska lösningar i form av demokratiska öppningar som måste till.

Detta utesluter inte att det finns koherensaspekter också i flykting- och migrationspolitiken. Ett exempel är *återvandringen*. Med detta avses vanligen flyktingar som bor i Sverige med permanent uppehållstillstånd men som önskar återvända till sina hem- eller ursprungsländer. Åtgärderna kan gälla att underlätta ett återvändande, t.ex. att bygga bostäder i hemlandet, yrkesutbildning eller annat för att underlätta en sysselsättning vid återkomsten. Biståndet till länder som härjats av våldsamma konflikter och flyktingströmmar har mycket stor betydelse för en långsiktigt bestående återvandring.

Insatser för återvändande flyktingar kan skapa målkonflikter. Det gäller bl.a. när det finns ett svenskt intresse att skapa möjligheter för flyktingar att återvända, t.ex. genom att ge återvändande från Sverige speciella ekonomiska fördelar. Biståndsperspektivet måste istället vara att bidra till utvecklingen av en hel region, oavsett varifrån flyktingarna återvänder.

Ett annat exempel är återvändandet för flyktingar med tillfälliga uppehållstillstånd. I Balkan kom önskemål om att svenskt bistånd skulle dirigeras till områden med svensk närvaro i form av fredsbevarande styrkor, vilket inte alltid överensstämde med de återvändande flyktingarnas behov. Dessa olika intressen har successivt kunnat sammanvägas genom samarbete mellan Migrationsverket och Sida å ena sidan samt Överbefälhavaren (ÖB) och Sida å den

andra. Samverkan har baserats på att dra nytta av den kunskap som Sverige besitter genom den svenska militära närvaron. Vissa medel har ställts till förfogande för smärre projekt, som både har haft utvecklingseffekt och har varit förtroendeskapande för den svenska bataljonen. Sida har vidare, vad gäller återvändande från Sverige, i några fall kunnat använda information från Migrationsverket vid val av integrerade områdesprogram, vilka dock varit öppna för alla.

Ytterligare ett exempel på bristande koherens är det faktum att medan världens rika länder uppmuntrat en öppning av fattiga länders marknader för varor och tjänster, har man samtidigt behållit en restriktiv invandringspolitik som stänger gränserna för praktiskt taget alla arbetssökande.

Det finns dock en ökad insikt om att den rika världens samlade agerande på detta område kan få omfattande konsekvenser för många fattiga människor och för utvecklingen i en rad utvecklingsländer, direkt och indirekt. Diskussioner pågår inom regeringskansliet och EU kring hur en mer aktiv politik för att främja arbetskraftsinvandring skulle kunna utformas. Ett behov av att inkludera effekterna på utvandringsländerna är uppenbart. Samtidigt uppmärksammas det växande migrationstrycket alltmer – 97 procent av den prognostiserade befolkningsökningen på 2 miljarder människor de närmsta 20 åren kommer att ske i utvecklingsländer – liksom den skillnad som föreligger beträffande möjligheterna att emigrera från fattiga förhållanden i dag, jämfört med den situation som rådde för 100 år sedan i dagens höginkomstländer⁹.

Kunskapen om effekterna av migrationsströmmar begränsas av brist på forskning på området. Samsyn synes dock finnas om att emigration från utvecklingsländer till höginkomstländer gynnar utvecklingsländer, framför allt om den diskriminering som i dag äger rum till förmån för välutbildade immigranter till höginkomstländer upphör. Emigrationen antas generellt bidra till högre lönenivåer för dem som stannar, samtidigt som remitteringar¹⁰ kommer hemlandet till del. De globala remitteringarna är i omfattning jämförbara med bistandsflödet och kan för enskilda länder vara av större betydelse än summan av biståndet och de kommersiella utländska investeringarna i landet.

I de länder som tar emot denna typ av invandring tenderar lönerna för lågutbildade att pressas ner, vilket är en förklaring till

⁹ Stalker, 2000

¹⁰ Exilboendes överföring av medel till hemlandet.

varför dessa frågor är politiskt känsliga i dessa länder. De demografiska trenderna i dagens höginkomstländer pekar dock på ett framtida underskott av arbetskraft, varför potentialen för en ökad immigration verkar finnas, utan att lönenivån i mottagande länder skall behöva påverkas i nämnvärd omfattning¹¹.

En koherent politik på detta område borde således innebära åtgärder som både gynnar svenska arbetsmarknadspolitiska avvägningar och fattiga människor i utvecklingsländer.

3.1.6 Utbildnings- och forskningspolitik

Forskning i frågor som är centrala för fattiga människor förekommer bara i mycket begränsad utsträckning i höginkomstländerna, samtidigt som större delen av världens samlade forskningsresurser finns just i dessa länder. Som exempel kan nämnas att bara 10 procent av de globala resurserna som används på medicinsk forskning används för forskning kring sjukdomar som berör 90 procent av världens befolkning.

Inom *hälsoområdet* kan målkonflikter identifieras såväl när det gäller *forskning* som *produktutveckling*. Stöd via biståndet till internationell hälsoforskning riktas ofta mot tropiska och andra allvarliga sjukdomar som främst drabbar befolkningen i fattiga länder kring vilka forskningen är relativt sett blygsamt utvecklad. I vissa fall leder denna offentligt finansierade forskning till "produktkandidater" av intresse för läkemedelsindustrins vidare utveckling till användbara produkter. Detta sista utvecklingsled är kostnadskrävande och skyddas av patent. Prissättningen på slutprodukterna anpassas till efterfrågan och betalningsförmågan i utvecklade länder. För individer och hälsosystem i utvecklingsländer blir kostnaderna ofta alltför höga. Ett aktuellt exempel är bromsmediciner för hiv/aids.

I andra fall, där efterfrågan i huvudsak kommer från fattiga människor och länder, saknas intresse från läkemedelsindustrin att investera i produktutvecklingen även när utmärkta "kandidater" tagits fram. En diskussion om hur incitament till en sådan produktutveckling kan skapas pågår i olika internationella sammanhang.

¹¹ World Bank, 2001a

Sverige agerar också internationellt med betydande biståndsmedel för stöd till internationell *jordbruksforskning*. Denna har varit framgångsrik, t.ex. när det gäller framodlande av de vete- och risorter som låg bakom den s.k. gröna revolutionen. Frågor som i framtiden behöver belysas är hur svenska forskningsresurser skall fördelas mellan forskning kring grödor och jordar som är relevant för fattiga människor i fattiga länder, och sådan forskning som får mer direkt betydelse för svenskt eller europeiskt jordbruk.

Generellt finns inom *forskningssamarbetet* enligt Sida en latent konflikt mellan Sida och universitet och andra forskningsinstitutioner när det gäller de senares önskan att få alla kontakter med utvecklingsländer finansierade med biståndsmedel. Sida har hävdats att det bör ingå i alla myndigheters, inklusive universitets och forskningsinstitutioners, ansvar att ha breda internationella kontakter. Biståndet kan stimulera dessa och skall självfallet finansiera speciella projekt, men det bör finnas en grundfinansiering hos dessa institutioner för internationellt arbete som också skall omfatta kontakter med institutioner i utvecklingsländer. Sverige har ett nationellt intresse av att säkerställa en bred kunskaps- och forskningsbas kring globala frågor.

När det gäller *den svenska högskolan* finns ett stort intresse för att medverka i samarbetsprojekt för att utveckla kapacitet och institutioner i utvecklingsländerna. Samtidigt finns ett stort och ökande intresse för att ta emot studenter och forskarstuderande från andra länder. Detta kan synas vara sammanfallande intressen, men det innebär ibland en målkonflikt enligt Sida. För utvecklingslandsinstitutionen är det angeläget att bygga upp egna kurser och examinationssystem och att en stor del av samarbetet sker vid den egna institutionen. Därmed minskas också risken för s.k. "brain drain". För den svenska institutionen är det å andra sidan både enklare och mera lönsamt om kurs och examen sker i Sverige. Utländska studenter breddar också basen för forskarrekrytering och önskvärd akademisk invandring. I sammanhanget är det dock viktigt att betona vikten av att utöka utvecklingslandsinstitutionernas möjligheter att ta del av internationellt framstående forskningsmiljöer, t.ex. via stipendier eller via nya kommunikationsmöjligheter som den nya tekniken erbjuder.

Enligt Sida bidrar det svenska utbildnings- och forskningssamarbetets olika komponenter på flera sätt till en breddning av svensk utbildning och forskning. Det har också långsiktiga effekter för svensk arbetsmarknad och näringsliv. Stöd till svenska forskare,

samverkan mellan universitet i utvecklingsländer och de svenska universiteterna samt stöd till internationella tematiska forskningsprogram bidrar alla till att stärka svensk forsknings internationella kontakter – inte minst med miljöer som de annars inte normalt kommer i kontakt med genom "forskningsmarknaden". Utbytet ger vidgade perspektiv och kontaktytor för lärare och studenter, vilket är en kvalitetsdimension som alltmer uppmärksammas inom högskolan. En samstämmig politik på detta område borde således medföra en inhemsk samfinansiering av denna typ av insatser, med anslag avsedda för främjande av internationalisering av den svenska högskolan.

3.1.7 Genpolitik samt andra tvärfrågor

Kommittén har valt att belysa problematiken med tvärfrågor med ett viktigt exempel – genpolitik. En rad andra frågor utgör också s.k. tvärfrågor i en politik för global utveckling, med olika grad av komplexitet och inneboende målkonflikter, t.ex. livsmedelssäkerhet, teknikutveckling och företagens sociala ansvar.

Bioteknikens framväxt, allt starkare ställning och betydelse inom hela det biologiska FoU-området¹² under de senaste två decennierna har skapat behov av nya instrument vad gäller regelverk, säkerhetsbedömningar och offentliga investeringar. Globaliseringen skapar nya maktrelationer mellan det offentliga och det privata samt det offentligas möjligheter att säkerställa intressen som kopplar till allmännyttan. Prognoser pekar på att 40 procent av världshandeln inom några år kommer att bestå av produkter och processer som är relaterade till bioteknik¹³. Sedan början av 1990-talet har ett antal internationella avtal och konventioner framförhandlats, vilka reglerar tillträde till och utbyte av genetisk information och material samt tekniköverföring. Exempel är biodiversitetskonventionen (CBD) och dess stadgande om staters suveräna rätt över sina genetiska resurser. Förhandlingar pågår om ett internationellt åtagande via FAO för att underlätta multilateralt tillträde till genetiska resurser för livsmedel och jordbruk, samt Världshandelsorganisationens annex om immaterialrätt, det s.k. TRIPS. Ytterligare ett antal internationella förhandlingsprocesser och avtal berör de genpolitiska frågorna.

¹² Forskning och utveckling

¹³ Thornström, 2001

Genetiskt material för livsmedelsproduktion är mycket ojämnt fördelat över världen med sin rikaste variation och biologisk mångfald lokaliserade till subtropiska och tropiska områden. Dessa genpooler ligger numera under nationell suveränitet i och med CBD. Samtidigt beror världens livsmedelssäkerhet på fortsatt tillgång till stor variation och multilokalt ursprung av genetiskt material för att få fram nya växtsorter. Bioteknisk grundforskning och tillämpad forskning är mycket kostnadskrävande, och immaterialrättens allt starkare inträde på det biologiska området har tillåtits för att ge främst den privata sektorns företag möjlighet att skydda och återhämta avkastning på sina stora FoU-satsningar. Cirka 85–90 procent av de strategiskt viktiga patenten inom biotekniken finns i USA, Japan och inom EU. En snabbt växande privatisering av forskning och vetenskaplig kunskap är ett faktum, och många utvecklingsländer anser att detta styr höginkomstländernas ställningstaganden i alltför hög omfattning. Dessutom kännetecknas det internationella samarbetet av ett alltmer komplext internationellt ramverk, där specialistkompetens har avgörande betydelse för formulering av förhandlingspositioner och för framgångar i de konkreta förhandlingarna. Andra hävdar att det också leder till ett allt större beroende av multinationella företag genom en kommersialisering av utsädesmarknader, bl.a. i utvecklingsländer.

Detta är ett område där Sveriges och EU:s ställningstaganden skiljer sig från utvecklingsländernas position, och klargörande krävs om hur myndigheter ansvariga för biståndet skall förhålla sig till detta i sitt arbete. Samtidigt måste regeringskansliet och berörda myndigheter förbättra sin interna kompetens att långsiktigt och proaktivt följa de komplicerade globala processerna när det gäller tillträde till genetiska resurser och nyttjande av biotekniken med immaterialrätten som avgörande instrument. På det genpolitiska området har ett antal initiativ tagits i form av gemensamma positionspapper och samlade politiska uttalanden från berörda ministrar, men rutiner för en mer systematisk samordning och bevakning krävs. Det är i detta sammanhang viktigt att lyfta fram försiktighetsprinciper och behov av riktlinjer för export av riskfylld forskning.

3.2 Överväganden och förslag

3.2.1 Överväganden

De flesta frågor som berörts ovan innehåller departementsöverskridande aspekter. Vissa sakfrågor är tydliga exempel på tvärfrågor som överskrider flera departementsgränser, och trenden tycks vara att sådana frågor ökar i antal. Samtidigt finns en tendens att tvärfrågor hanteras relativt lågt i organisationen, framför allt om ansvarsfrågan är oklar¹⁴. Inom regeringskansliet saknas en effektiv koordineringsmekanism för denna typ av frågor, vilket kan leda till bristande koherens mellan olika delar av statsförvaltningen i samma fråga. Ibland kanske man t.o.m. motverkar varandra, och vissa frågor kan riskera att hamna mellan stolar om ansvarsfrågan inte är fastställd. Om frågan är komplex, kunskapsintensiv och ”ny” synes risken för detta extra stor.

Under utredningstiden har framkommit att medvetenheten om behovet av samstämmighet varierar stort mellan olika departement. Det råder vidare ibland en *osäkerhet* om hur, och enligt vilka riktlinjer, som de olika politikområdena skall samverka, samt vilka mål som skall vara vägledande. I en del fall genomförs tredjelandsanalyser konsekvent, liksom en inventering av utvecklingslandspositioner, i andra fall inte. I de fall där konsekvensanalyserna genomförs, kvarstår ofta osäkerhet om hur avvägningen skall göras mellan olika mål och vilka mål som skall ges prioritet. Vid tillfällen när uppenbara målkonflikter konstateras, mellan ett politikval som befrämjar det övergripande målet för biståndet och ett politikval som utgår från nationella målsättningar, saknas ofta mekanismer och riktlinjer för hur, var och av vem *avvägningen mellan olika målsättningar* skall hanteras. Vidare finns frågor, som pga. departementsöverskridande karaktär antingen saknar organisatorisk hemvist eller hanteras parallellt inom en rad olika politikområden utan effektiv samordning.

Det verkar ibland vara underförstått att biståndet skall bidra till främjandet av andra politikområdens mål, medan det däremot mycket sällan genomförs analyser av hur *andra politikområden kan bidra* till fattigdomsminskning. Det är ingen tillfällighet att Sida, bland de parter kommittén varit i kontakt med, varit utförligast i sina beskrivningar av målkonflikter. Behovet av tydliga mål och ”målhierarkier” är uppenbart. Enligt Sidas erfarenhet skapar oklar-

¹⁴ Thornström, 2001

heten kring olika måls relation till varandra en osäkerhet i det praktiska arbetet. Det gäller såväl mellan politikområden som inom biståndsområdet.

Uppenbart är att samordningsfunktionen inom regeringskansliet behöver klargöras, förstärkas och kompletteras när det gäller frågor inom politiken för global utveckling. I takt med att allt fler frågor internationaliseras och allt fler nationella frågor har påtagliga internationella effekter, kommer behovet av avvägningar mellan nationella mål och målen för politiken för global utveckling att öka. Kommittén föreslår att någon form av *koordineringsfunktion* skapas (Kapitel 8). Denna skulle också kunna användas för att hantera det växande antal departementsöverskridande frågor som i dag inte har någon naturlig hemvist, alternativt samtidigt hanteras på flera olika departement utan effektiv samordning.

Ett första steg till att tydligt uppmärksamma att politik avsedd för nationella mål ofta har effekter på förhållandena i andra länder, bör således vara att samtliga politikområden uppmanas genomföra en inventering av möjliga och sannolika effekter så långt detta är möjligt. Naturligtvis kan detta inte göras i detalj, och det är uppenbart att arbetet måste föregås av ett metodutvecklingsarbete. Arbetet kräver kunskap om de mekanismer som länkar olika politikval till utvecklingen av fattigdom. Det innebär att konsekvensanalyserna även, där så är möjligt, bör innehålla analyser av förväntade fördelningseffekter inom länder, dvs. på olika grupper med olika typer av karaktäristik, liksom på framtida generationer. För att genomföra denna typ av analyser krävs ett betydande tillskott av analyskapacitet. Kommittén lägger fram ett antal förslag i denna riktning i Kapitel 8.

Vidare krävs ett aktivt arbete att *identifiera* potentiella åtgärder inom respektive politikområde som befrämjar målen för politiken för global utveckling. Dessutom behöver handlingsplaner för åtgärdernas genomförande utarbetas. Det är viktigt att understryka att en sådan analys inte med nödvändighet leder fram till en omvärdering av de grundläggande målformuleringarna inom respektive politikområde. I stället syftar analyserna till att skapa ett transparent och tydligt beslutsunderlag för de politiska avvägningar som följer i nästa steg. Nationella målsättningar skall i dessa avvägningar erhålla den tyngd som politiska bedömningar vill ge dem.

En genomgång av detta slag kommer sannolikt att påvisa dels områden där målsättningarna från skilda politikområden kan uppfyllas simultant och i vissa fall förstärker varandra – s.k. win-win-

situationer, dels där målsättningarna förhåller sig neutrala till varandra och slutligen, där det råder en *konflikt i måluppfyllandet*. Det är framför allt i de senare situationerna som politikvalet kräver en transparent och tydlig konsekvensbeskrivning. Resultatet av denna typ av överväganden kan bli ett medvetet politikval, där vi både ger biståndsfinansierat stöd till att bygga upp utvecklingsländernas förhandlingskapacitet inom olika internationella organisationer och formulerar en svensk position som bitvis skiljer sig från förväntade utvecklingslandspositioner. En tydlighet i att detta parallella agerande är helt i linje med svensk PGU skulle kunna underlätta diskussionerna bland dem som ansvarar för sakfrågor ur olika perspektiv.

Vikten av att ta utvecklingshänsyn i alla berörda politikområden kan enligt kommittén exemplifieras med behoven av sådana hänsyn i handelspolitiken. Sverige måste säkerställa att framtida handelspolitiska överenskommelser utformas så att utvecklingsländernas behov sätts i fokus. I den nya förhandlingsrundan måste rådande obalanser åtgärdas och inga nya tillåtas uppstå.

För hantering av *departementsöverskridande frågor* krävs en inventering av vilka frågor som berör olika departement och hur aktuella samråd sker, vilken ansvarsfördelning och vilka målsättningar som styr. Ansvaret för att så sker skulle kunna ligga på den koordineringsfunktion som ovan nämnts. Väsentligt är att funktionen dels har en nära koppling till högsta politiska nivå, dels har tillgång till en djup och kompetent analysfunktion. Om detta saknas kan koherensen undergrävas och möjligheten att bedriva politisk och parlamentarisk kontroll försvåras liksom möjligheten att göra prioriteringar.

Kommittén har valt att exemplifiera koherensfrågorna med ett antal politikområden och frågor, där målen för PGU bör uppmärksammas mer utförligt i förarbeten och, i förekommande fall, i politikutformning. Huvudförslaget i detta betänkande består dock av ett nytt angreppssätt, som syftar till att säkerställa att utvecklingshänsyn tas i samtliga de frågor och politikområden som har återverkningar på fördelningen och fattigdomen i världen.

Med en politik som understryker behovet av samstämmighet inom samtliga berörda politikområden i en gemensam strävan mot de mål som formulerats för PGU, tror kommittén att förutsättningarna ökar att erhålla stöd från alla dem som i dag är kritiska mot globaliseringen.

3.2.2 Förslag

- Det första målet för PGU, "en rättvisare global utveckling", skall gälla för alla politikområden som hanterar frågor med internationella effekter.
- Ansvaret att bidra till uppfyllandet av de internationella utvecklingsmålen åvilar hela regeringen. Relevanta operativa internationella utvecklingsmål, MDT, skall inkluderas i fackdepartementens verksamhetsplanering samt i regleringsbrev till berörda myndigheter, med krav på återkommande åiterrapportering om hur man avser att bidra till måluppfyllelse samt påföljande resultatrapportering.
- En löpande inventering skall göras inom respektive politikområde av hur olika instrument inom politikområdet kan bidra till uppfyllandet av det första målet för PGU samt operativa internationella utvecklingsmål. Kunskap om u-landspositioner skall hållas aktuell där så bedöms relevant.
- Vid formulering av ny politik bör konsekvensanalyser genomföras, där internationella fördelningseffekter med fokus på fattiga människor och fattiga länder uppskattas så långt det är möjligt. En skattning av effekterna på kort, medellång och lång sikt bör eftersträvas. Om möjligt bör effekterna brytas ner med hänsyn till olika fattiga gruppers speciella behov.
- Kommittén understryker vikten av att framtida handelspolitiska överenskommelser utformas så att utvecklingsländernas behov sätts i fokus. Nya beslut behövs där utvecklingsländernas intressen tas tillvara och förutsättningarna görs mer anpassade till olika länders behov.
- Kommittén menar att berörda politikområden i ökad utsträckning bör dra nytta av ett aktivt engagemang från svenska företag, enskilda organisationer och individer i det internationella samarbetet för att utnyttja deras kompetens i utvecklingsfrågor.
- Kommittén föreslår att nya projektidéer testas och nya organisationsmodeller utvecklas för att förbättra koordineringen mellan de olika stödformer som staten förfogar över. Aktörerna bör i en ökad omfattning åläggas ett ansvar för att regelmässigt undersöka möjligheterna att skapa mervärden genom samarbete, s.k. "win-win"-lösningar, baserat på en princip om samfinansiering från olika budgetposter. Strävan skall vara att skapa synergier i form av större utvecklingseffekt samt förstärkt uppfyllande av andra

nationella svenska mål. Biståndets roll som katalysator skall utnyttjas till fullo.

- Sverige skall kräva att även EU genomför konsekvensanalyser inom samtliga politikområden vad gäller utvecklingseffekter. Arbetet med koherensfrågor bör förstärkas ytterligare i OECD/DAC.

4 Globala nyttigheter

4.1 Globala nyttigheter – en strävan mot gemensamma mål

I takt med globaliseringen måste regeringar öka sitt *internationella samarbete* för att få kontroll över gemensamma globala angelägenheter vars effekter är gränsöverskridande och som således karakteriseras av att de får följder som når över nationsgränser. Detta gäller både höginkomstländer och utvecklingsländer. Det kräver nya samarbetsformer och koalitioner både på nationell och internationell nivå. I många fall är en aktiv medverkan från utvecklingsländer en förutsättning för att avsett resultat skall uppnås.

En snabb idéutveckling har skett kring dessa problem. I centrum har funnits diskussionen om s.k. *globala nyttigheter*¹. Man har konstaterat att allt fler nyttigheter – som är nödvändiga för utveckling och för att bekämpa fattigdomen – i dag karakteriseras av att vara just globala. Externaliteterna² bärs i ökande omfattning av människor i andra länder.

En rad initiativ har tagits med utgångspunkt i de grundläggande idéerna bakom begreppet globala nyttigheter, samtidigt som den teoretiska diskussionen om dess tolkning fortsatt i många andra fora.³ Debatten har tidvis kommit att fokusera på definitionsfrågor och föranlett kritiker att ifrågasätta begreppets användbarhet. Sammanfattningsvis verkar det dock finnas en enighet om att *synsättet* på ett påtagligt sätt *bidrar* till förståelsen av en rad fenomen som följt i globaliseringens spår i form av s.k. externaliteter eller "spill-overs". Detta synsätt bidrar också till att fokusera på behovet

¹ I fotnot 1 i Kapitel 2 ges en förklaring av begreppen "global public goods" och "global public bads". I detta kapitel används den svenska beteckningen global nyttighet respektive nationell allmän nyttighet även om andra benämningar används i ekonomisk litteratur.

² En externalitet uppstår när en aktör inte måste ta alla kostnader för en viss handling eller på motsvarande sätt inte kan åtnjuta all den nytta han/hon producerar med sin handling. De två olika fallen benämns följaktligen positiva och negativa externaliteter.

³ Bezanson och Sagasti, 2001

av internationell samverkan för att få en ökad tillgång på globala nyttigheter. Om utvecklingspolitiken är ensidigt inriktad på land-specifika projekt och nationella allmänna nyttigheter i utvecklingsländer finns en stor risk att regionala och globala nyttigheter inte skapas i tillräcklig mängd.

I ett försök att söka klassificera den typ av frågor som kan betecknas som globala nyttigheter kan följande indelning användas⁴.

Nyttigheter som är relaterade till internationella eller globala gemensamma tillgångar

- Minskning av växthusgaser
- Biodiversitet
- Skydd av ozonlagret
- Minskning av luftföroreningar
- Avfallshantering
- Kontroll av jorderosion
- Bevarande av naturområden
- Säker vattenförsörjning
- Bevarande av fiskebeståndet
- Tillgång till vattenvägar och transportnät
- Säkerställande av ett fredligt användande av yttre rymden
- Bevarande av kulturarvet

Nyttigheter som är relaterade till internationella eller globala politikval

- Finansiell stabilitet och undvikande av ekonomiska chocker
- Förhindrande av konflikter
- Förhindrande av att smittsamma sjukdomar sprids
- Vård till hiv/aidssjuka
- Säkerställande av livsmedelssäkerhet
- Bekämpande av internationell brottslighet och terrorism
- Bekämpande av korruption

Nyttigheter som är relaterade till internationell eller global kunskap

- Framställande av statistisk information
- Forskning
- Skapande av vacciner
- Generering och spridande av kunskap och tekniker som är relevanta för utvecklingsländer.

⁴ Urval ur en uppställning som återfinns i Bezanson och Sagasti, 2001

Det finns en tendens i debatten att klassificera allt fler områden som globala nyttigheter. För att begreppet skall bibehålla sin analyskraft är det därför viktigt att det uteslutande används för de sakfrågor som tydligt karaktäriseras av de egenskaper som kännetecknar en global nyttinghet. Användningen bör koncentreras till de nyttigheter vars nytta kan spridas över gränser, över människor och över folkgrupper.

En nationell allmän nyttinghet kännetecknas i sin renaste form av *två egenskaper*. För det första förbrukas inte nyttingheten i samband med att den konsumeras. En individs konsumtion av nyttingheten påverkar således inte andras möjligheter att konsumera densamma⁵. Kunskap och luft fri från föroreningar är exempel på sådana nyttingheter. För det andra kommer en allmän nyttinghet alla tillgodo⁶; fred är ett tydligt exempel. Allmänna nyttingheter är på grund av dessa egenskaper svåra att prissätta, och det är svårt att besvara frågor om vem som skall betala för produktionen av nyttingheten och hur mycket som skall produceras. Dessa oklarheter leder till vad man brukar kalla ett utbudsproblem. Allmänna nyttingheter produceras ofta i för liten mängd, eftersom det är oklart vem som ska producera, respektive betala för dem och vilket som är deras korrekta pris.

Orsakerna till för låg produktion av allmänna nyttingheter brukar förklaras med en "free rider"-mentalitet hos olika aktörer, dvs. att aktören mer än gärna åtnjuter fördelarna med en allmän nyttinghet – t.ex. ett tunnelbanesystem eller ren luft, en viktig målsättning i miljöpolitiken – samtidigt som denne litar på att andra bekostar produktionen av nyttingheten. I bästa fall leder detta till en orättvis kostnadsbörda, men i värsta fall leder det till att dylika nyttingheter inte produceras i tillräckligt hög grad, vilket är ett uppenbart marknadsmisslyckande. Sådana *marknadsmisslyckanden* är särskilt vanliga inom områden som hälsa, miljö och fred.⁷ För individuella aktörer är således ofta den mest rationella strategin att låta andra tillhandahålla nyttingheten och sedan nyttja den utan avgift. Detta problem förstärks när det gäller kollektivt agerande på global nivå.

Därmed finns också ett rationellt *argument för ingripanden* i marknadsmekanismen, dvs. att säkerställa att dessa nyttingheter produceras och att marknader skapas. På det nationella planet existerar lagstiftning, som oftast är tvingande, samt tillgång till

⁵ "icke-rivalitet", se Eldhagen, 2000 och Mkandawire, 2001

⁶ "icke-ekkluderande", se Eldhagen, 2000 och Mkandawire, 2001

⁷ Kaul m.fl., 1999

offentlig finansiering. I ett internationellt sammanhang saknas där-
emot ofta samma tvingande överstatliga makt, liksom system för
övervakning och sanktioner, samt finansiella resurser för att täcka
kostnaden för de globala nyttigheternas produktion. Problemet
med underproduktion av många viktiga globala nyttigheter måste
således åtgärdas genom att man skapar kraftfulla globala regelverk
samt ökar tillskottet av medel för nyttigheternas produktion.

För att en varaktig produktion av en specifik global nyttighet
skall äga rum krävs att två fundamentala villkor måste vara upp-
fyllda⁸:

- Alla länder som påverkas av bristen på nyttigheten måste *vilja* bidra till nyttighetens produktion. Huruvida ett land vill bidra beror på en rad faktorer, som t.ex. kulturella skillnader, regionala överväganden, villigheten att bidra till internationellt samarbete och landets utvecklingsnivå. För fattiga människor ser avvägningarna ofta annorlunda ut än för människor i välmående länder, bl.a. på grund av att betalningsförmåga och prioriteringar varierar med utvecklingsnivå⁹.
- Alla berörda länder måste *ha kapacitet* att bidra. Som ett illustrativt exempel kan fördelningen av världssamfundets satsningar på forskning och utveckling nämnas. Utvecklingsländer svarar i dag för endast cirka 4 procent av dessa. Detta medför en snedfördelning när det gäller vilka frågor som prioriteras. Drivkraften att anslå medel till utvecklingslandsspecifika problem är ofta svag pga. en förväntad låg avkastning på investerat kapital. Den sneda fördelningen av resurser – i kombination med utvecklingsländernas skriande brist på resurser – påverkar således försörjningen av globala nyttigheter, både i termer av mängd och innehåll.

Eftersom *prioriteringarna* kan skilja sig markant mellan länder och människor på olika utvecklingsnivå måste en internationell demokratisk process säkerställas, när det gäller beslut om vilka globala nyttigheter som skall prioriteras. Det är alltså utomordentligt viktigt att valet av prioriteringar görs i enlighet med villkoren för grundläggande *demokratiska processer* på såväl nationell, regional som global nivå. Samtidigt förutsätter en satsning på en utökad produktion av globala och regionala nyttigheter handlingskraftiga

⁸ World Bank, 2000b

⁹ Mkandawire, 2001

regeringar och starka stater. Det är fortfarande till stor del stater som sluter fördrag och som övervakar och implementerar dessa.

Valet av vilka globala nyttigheter som skall prioriteras, samt hur finansiering av deras produktion skall fördelas, är skilt från frågan hur den globala nyttigheten i praktiken skall produceras. Vissa nyttigheter kan produceras i samarbete med utvecklingsländer, och andra kan produceras i samarbete med privata aktörer eller med det civila samhället.¹⁰ Den geografiska *lokaliseringen av produktion* av globala nyttigheter kommer att variera beroende på dess art. I många fall kommer en säker tillgång på nyttigheter att förutsätta lokala insatser i utvecklingsländer, bilateralt finansierade insatser i dessa länder eller regionalt samarbete.

Inom många sakområden kan konstateras att *utvecklingsländers medverkan* vid implementeringen av avtal och överenskommelser är central för att avsett resultat skall uppnås och för att en varaktig tillgång till en global nytta skall komma till stånd.

Krav förs ibland fram på att insatser som bidrar till givarländernas egen nytta bör *delfinansieras* över andra budgetanslag än biståndet. Om detta genomförs, ökar antalet nationella aktörer på den internationella arenan, samtidigt som finansieringsbasen breddas. Ett breddat samarbete inom nationella regeringar, bl.a. genom samfinansiering, skulle även bredda kunskapsbasen och förstärka möjligheten att skapa synergieffekter över politikområden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en satsning på produktion av globala eller regionala nyttigheter gynnar många länder. Ibland gynnar det i princip alla länder, t.ex. vid insatser mot miljöförstöring. I andra fall gynnar det en mer begränsad grupp länder, t.ex. vid insatser som syftar till att häva en avgränsad regional konflikt. I de allra flesta fall kan dock konstateras att insatser leder till att välfärden höjs både i Sverige och för människor i en rad andra länder, liksom för kommande generationer. Detta faktum bör tjäna som en utgångspunkt för hur vi som nation handlägger och finansi-

¹⁰ Kanbur och Jayaraman särskiljer tre olika typer av globala nyttigheter (Kaul m.fl., 1999):

Additiva. En global nytta som förutsätter att flera olika nationer samarbetar – exempelvis för att reducera koldioxidutsläpp.

Svagaste länken. Ibland begränsas utbudet av en global nytta av den svagaste länken i kedjan av medaktörer. Detta kan t.ex. vara fallet vid bekämpandet av en smittsam sjukdoms spridning eller bekämpandet av internationell terrorism. Väger ett land att delta försväras skapandet av den globala nyttigheten, dvs. en värld fri från en viss sjukdom eller en värld fri från terrorism.

Best Shot. Motsatsen till en situation med en "svag länk" är när skapandet av den globala nyttigheten till största del beror på den aktör som är bäst lämpad att producera nyttigheten, till exempel i fallet med skapandet av ett vaccin.

erar insatser för att hantera gemensamma globala problem. Kommittén lämnar ett antal generella förslag i slutet av detta kapitel.

Tre *svagheter* kan således identifieras i det nuvarande systemet för tillhandahållande av globala nyttigheter¹¹:

- *Bristande regelverk.* Verktygen finns främst på nationell nivå, medan problemen är gränsöverskridande och behöver samarbetslösningar;
- *Bristande demokratiskt beslutsfattande.* De fattigas och de svagas, det civila samhällets och den privata sektorns röster har svårt att göra sig hörda;
- *Bristande incitament.* Det operationella genomförandet av många avtal, dvs. produktionen av den globala nyttigheten haltar och förlitar sig i alldeles för hög utsträckning på biståndsmedel.

Kommittén har valt att lyfta fram de områden som i dag tillhör de mest brännande problemområdena och där angreppssättet redan används. Kommittén har även lyft fram områden där angreppssättet kan och bör appliceras i framtiden. Genom dessa exempel önskar kommittén belysa områden på vilka kommitténs generella förslag kan appliceras.

4.1.1 Konfliktförebyggande, konflikthantering och humanitära insatser

Det humanitära biståndet verkar i två skilda miljöer; i samband med väpnade konflikter, som behandlas i detta avsnitt, och vid naturkatastrofer (se avsnitt 4.1.2). Gränslinjen mellan dessa är inte alltid helt klar. Naturkatastrofer kan ha politiska dimensioner och orsaka politiska spänningar, speciellt om den drabbade befolkningen anser att ansvaret, för en ogenomtänkt fysisk planering eller ett statligt sanktionerat överutnyttjande av naturtillgångar, ligger hos den politiska ledningen. Fredsfrämjande utrikespolitik, miljöpolitik, flyktingpolitik och biståndspolitik har alla en given beröringspunkt i de humanitära frågorna.¹² Trots att en viss överlappning finns gäller emellertid olika normsystem. Delvis är olika aktörer involverade och det är olika aktiviteter som krävs. Kommittén har därför valt att dela upp de humanitära frågorna på två avsnitt, 4.1.1 och 4.1.2.

¹¹ Kaul m.fl., 1999

¹² UD, Humanitärpolitiska perspektiv.

Människors oförmåga att lösa konflikter torde vara ett av de största hoten mot nutida och framtida generationers välfärd, framför allt i en tid av snabb teknisk utveckling av vapen.¹³ Under 1990-talet, i en tid av stora politiska förändringar efter det kalla krigets upplösning och globaliseringens framväxt, har *nya mönster* för väpnade konflikter utvecklats. De väpnade konflikter som i huvudsak utspelat sig inom länder har visat sig svåra att lösa och har fått gränsöverskridande effekter. De har hotat den regionala stabiliteten och därmed internationell fred och säkerhet, dvs. vår säkerhet. Många av dem är lågintensiva och långvariga konflikter. Våldsanvändningen har drabbat civilbefolkningen särskilt hårt och graden av brutalitet har föranlett FN att göra de enskilda människornas säkerhet – ”human security” – till en angelägenhet för FN:s säkerhetsråd. Hela *säkerhetsbegreppet* har fått en bredare innebörd kopplad till grundläggande mänskliga rättigheter och respekt för den humanitära rätten.

En *illegal ekonomi* har utvecklats som en del av många av dagens väpnade konflikter. Hit hör droghandel, okontrollerad exploatering av naturresurser som timmer och mineraler samt spridning av lätta vapen och utbredd korrupktion. Nya former för att säkra finansieringen av krigshandlingar har vuxit fram utan statlig kontroll. Trots de många gånger uppenbara etniska och/eller religiösa motsättningarna i dagens konflikter är det angeläget att inte förenkla konfliktanalysen till att primärt handla om etniska motsättningar.

Bara kriget i Bosnien krävde mer än 200 000 människoliv. Två miljoner människor tvingades iväg från sina hem. En miljon har flytt till olika länder i Europa, däribland 95 000 till Sverige. Kostnaden för det internationella samfundet för militära och civila insatser i f.d. Jugoslavien beräknades fram till Kosovokrigets inledning till cirka 70 miljarder kronor per år.¹⁴ Till det kan läggas *kostnader* i form av uteblivna utvecklingsmöjligheter, både för dem som är direkt drabbade vid en konflikt, men också för internationella aktörer i form av utebliven handel och investeringar. Våra samlade ekonomiska och mänskliga resurser måste kunna användas bättre för att förebygga konflikter.

Förutom att konflikternas karaktär har förändrats har också det internationella samfundets ambitionsnivå i själva konflikthanteringen höjts betydligt. Framför allt är det kravet på de internationella organisationerna att administrera konfliktområden som ska-

¹³ North, 2001

¹⁴ DS 1999:24

pat dessa behov. *Multifunktionella insatser* kräver en helhetssyn där många faktorer – militära, civila, humanitära, politiska m.fl. – skall kunna samverka för att stabilitet och en varaktig lösning på konflikten skall uppnås.¹⁵ Det kräver också en bättre medvetenhet om hur olika former av bistånd och andra stödåtgärder kan påverka eller utnyttjas av parterna i en konfliktsituation.¹⁶ Sverige skall, enligt kommitténs uppfattning, ej ge bilateralt bistånd till regeringar som bedriver anfallskrig.

Världssamfundets engagemang har lett till att FN, EU, OSSE, Nato och andra internationella och regionala organ prioriterar åtgärder för konfliktförebyggande och krishantering. *Bristen* i det internationella samfundets *beredskap* har emellertid blivit tydliga, och det är nödvändigt att förbättra effektiviteten i fredsfrämjande insatser då behovet av fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser bedöms vara fortsatt högt i framtiden.¹⁷ Dagens säkerhetspolitiska utmaningar fordrar samarbetsbaserade metoder både för att förebygga väpnade konflikter och för att möta nya hot mot säkerheten som t.ex. miljöproblem, organiserad brottslighet, terrorism och ekonomiska sammanbrott.

Samordning och rollfördelning mellan olika organisationer och aktörer i en insats har blivit allt viktigare. Detsamma gäller behovet av samverkan mellan militära och civila enheter i krisområden.¹⁸ Flera av 1990-talets fredsoperationer har varit mycket komplicerade, eftersom man i flera fall engagerats i krig eller konflikter som inte resulterat i en vinnande sida. Fredsoverenskommelserna var i stället framtvungade av internationella påtryckningar, men ledarskapet och/eller delar av befolkningen har inte alltid varit allvarliga i sina strävanden att försöka lösa konflikten utan våld. De *internationella fredsinsatserna* kan därför inte sägas ha arbetat i postkonfliktsituationer utan de har haft uppgiften att *skapa* en postkonfliktsituation. Detta kräver givetvis en annan kompetens hos de internationella styrkorna, vilket måste påverka såväl mandat som personalrekrytering, för att de ska vara kapabla att genomföra sitt uppdrag samt skydda sig själva, andra delar i missionen och missionens mandat.¹⁹

I den här typen av multifunktionella fredsoperationer behövs också generellt en bättre "genderbalans". Efter ett krig är ofta

¹⁵ Christoplos och Melin, 2001

¹⁶ Anderson, Mary B, 2000

¹⁷ SOU 2000:74, Ds 1999:24

¹⁸ Almén och Eriksson, 2001

¹⁹ SOU 2000:74

kvinnor i majoritet i befolkningen. Det blir därför oerhört viktigt att nå ut till kvinnorna i en befolkning för att förankra en framtid utan väpnad konflikt. I många situationer kan det vara lättare för kvinnor att lyssna till andra kvinnor, varför det är en stor tillgång att kvinnor ingår i fredsoperationens personalstyrka.

Vi kan räkna med fortsatta krav på världssamfundet att bidra med resurser till kris- och konflikthantering, både materiellt och personellt. Detta i sin tur ställer krav på ökad kunskap, bättre koordinering, klarare mandat för *militära* respektive *civila insatser* och behov av långsiktighet i planering och åtgärder. För att bättre kunna stå upp mot dessa krav från svensk sida, kan ett steg vara att förbättra samordningen när det gäller rekrytering, utbildning och uppföljning av svensk personal i olika typer av internationella insatser – något som också påpekats i tidigare utredningar.²⁰

Våra grundläggande värderingar om demokrati, respekten för mänskliga rättigheter samt en övertygelse om att rätt går före makt, innebär en strävan att upprätthålla folkrätten även i politiserade konflikter. Det innebär också en strävan att förflytta fokus till tidiga skeden av konfliktförlopp och förebyggande åtgärder, när diplomatiska insatser eller stöd till ekonomisk och social utveckling kan användas. Detta kräver bättre *koordinering* mellan olika politikområden, tydligare målformulering, större långsiktighet i planering samt ökad kunskap och närmare samarbete med olika typer av aktörer.

I ett *strukturellt konfliktförebyggande arbete* är det särskilt viktigt att bl.a. arbeta för demokratisering och ekonomisk diversifiering. En ekonomi som är baserad på en eller flera råvaror – t.ex. olja, diamanter eller timmer – tenderar att medföra korruption, auktoritärt styre, eller maktkamp om kontrollen över denna resurs, vilket kan utmynna i en väpnad konflikt. Efter en konflikt är det viktigt att stödja fredsavtal, avväpning och integration av soldater, långsiktig återuppbyggnad och integration av flyktingar samt medverka till att kvinnor involveras i fredsprocessen.²¹

Många studier visar att *ekonomisk utveckling* har ett samband med minskat antal konflikter. Fattigare länder har fler väpnade konflikter, men exakt hur sambandet ser ut råder det delade meningar om. Vissa hänvisar till ojämn fördelning av inkomst och kapital, andra för fram ojämligheten mellan olika etniska grupper – en horisontell ojämlighet snarare än en vertikal. Det finns dock

²⁰ SOU 1999:29, SOU 2000:74, SOU 2001 :104

²¹ Wallensteen, 2001

inga bevis för ett samband mellan social ojämlikhet och utbrytande av våld. Det kan tvärtom vara svårt för underprivilegierade grupper att starta och hålla igång ett väpnat uppror. Andra menar att många organiserade väpnade konflikter i stället har sitt ursprung i en kamp om resurser mellan redan privilegierade grupper.²² Särskilt efter det kalla kriget har de väpnade konflikterna tvingats tillgripa nya former av finansiering för såväl kriget som för den egna välfärden. Kampen om att kontrollera diamantgruvorna i Sierra Leone utgör ett exempel, narkotikahandeln i Afghanistan ett annat. Det innebär att samhällen splittras från toppen och ner, snarare än tvärtom. Man skiljer i detta sammanhang på "grievance", legitimt uppror mot ojämlikhet, och "greed", där starka och redan mäktiga grupper samlar på sig mer. Det är därför förenklat att hävda att ekonomisk tillväxt i sig automatiskt medför ett fredligare samhälle. Åtgärder för att minska arbetslösheten kan vara mer verkningsfullt. Arbetslösa människor, speciellt yngre män, fungerar som en rekryteringspool för väpnade förband och grupper. Att skapa arbetsmöjligheter och att reintegrera f.d. soldater efter en väpnad konflikt är därför en i längden effektiv konfliktförebyggande åtgärd.

En utmaning är också att identifiera *regionala* konfliktförebyggande åtgärder. Begränsad tillgång på färskvatten kan leda till en regional konflikt, men rätt hanterad kan den också leda till ett ökat regionalt samarbete. Att främja regional eller subregional integration i specifika frågor kan underlätta tillkomsten av institutioner för konfliktlösning. Sverige har en lång tradition och stor kompetens på det konfliktförebyggande området. Östra Timor, som delar av kommittén har besökt under utredningstiden, är ett exempel där Sverige bidragit på ett positivt sätt. Enligt kommittén bör Sverige utnyttja den kunskap vi har och satsa än mer på konfliktförebyggande arbete, särskilt i Afrika. Vi bör också på ett tydligare sätt driva de konfliktförebyggande frågorna inom EU för att tillsammans med andra EU-länder bättre kunna stödja regionala initiativ som t.ex. NEPAD²³. Enskilda organisationer kan i detta sammanhang också spela en viktig roll.

Rätten för flyktingar att återvända till sina hem bör betraktas som en del i försoningsprocessen och på samma gång som en del i en integrering av alla invånare efter ett krig eller en konflikt. *Reintegration* kräver stor samordning mellan politiska och humanitära

²² Collier och Hoeffler, 2000

²³ Afrikansk plan för social, ekonomisk och politisk utveckling av den afrikanska kontinenten.

aktörer och omfattar bl.a. frågor av juridisk natur, om ekonomisk kompensation och ett långvarigt försoningsarbete. Väpnade gruppers infiltrering av flyktingläger kränker flyktinghanterings civila och humanitära karaktär. De utgör också ett allvarligt hot mot såväl flyktingarnas egen säkerhet som säkerheten för landet där flyktingarna sökt en fristad i massflyktsituationer.

När det gäller stöd till *fredsöverenskommelser* är det viktigt att skilja på ömsesidiga överenskommelser och sådana som påtvingats de stridande parterna. Fredsavtal bör bedömas bl.a. utifrån om de möter internationella krav på konfliktlösning, tillgodoser mänskliga rättigheter, innehåller regelverk för hantering av eventuella krigsförbrytelser samt främjar regional stabilitet och internationella förbindelser som t.ex. handel. Forskning visar entydigt att svårigheterna att uppnå ett nytt avtal är betydligt större om ett fredsavtal misslyckas och förnyade strider utbryter.²⁴ Genomförandet av ett fredsavtal behöver därför stöd från det internationella samfundet genom en lång rad olika politikområden.

4.1.2 Katastrofhantering och humanitära insatser

Människor över hela världen drabbas av katastrofer. Antalet väderkatastrofer ökar och fler och fler människor lever med ökade risker för översvämningar, orkaner etc. Även om också höginkomstländer råkar ut för naturkatastrofer är det de *fattigaste människorna* i de fattigaste länderna som *drabbas hårdast* på grund av den utsatthet de redan befinner sig i.

Under år 2000 rapporterades fler katastrofer – både naturkatastrofer och andra katastrofer – än under något av åren på 1990-talet, men med färre dödsfall än tidigare. Omkring 20 000 människor beräknas ha omkommit i katastrofer världen över under år 2000 jämfört med ett årligt genomsnitt på cirka 75 000 under förra decenniet. Däremot har siffran för antalet människor som skadats eller på andra sätt drabbats av katastrofer stigit. Från 210 miljoner årligen under 90-talet till 256 miljoner människor under år 2000.²⁵

Det är svårt att beräkna *kostnaderna* för katastrofer och de beräkningar som görs baseras oftast enbart på de direkta fysiska förlusterna av byggnader, infrastruktur, skördar, material etc. Samtidigt kan sekundära effekter på ekonomiska aktiviteter som t.ex.

²⁴ Wallensteen, 2001

²⁵ World Disaster Report, 2001

lägre avkastning från skadade eller förstörda tillgångar, den ekonomiska påverkan på ett lands penning- och finanspolitik på längre eller kortare sikt, innebära betydligt högre kostnader som inte rapporteras.

Gemensamt för många katastrofer är att de inte håller sig inom nationella gränser. Ofta påverkas hela regioner eller ännu större områden. Arbetet med att *förebygga katastrofer*, arbetet i en katastrofsituation, såväl som återuppbyggnadsarbete efter en inträffad katastrof, kräver samarbete och solidaritet över nationsgränserna. Vissa katastrofer beror också på globala problem som kräver ett gemensamt arbete över nationsgränser för att de bakomliggande orsakerna skall kunna påverkas, som t.ex. klimatförändringar eller överutnyttjande av vissa naturresurser.

Att på ett tydligare sätt *koppla symptom* som människors nöd *till orsakssamband* som har att göra med politiska, ekonomiska, miljömässiga, sociala och andra bakomliggande faktorer, har lett till en närmare anknytning mellan det humanitära biståndet och utvecklingsfrågor, mänskliga rättigheter och politisk konfliktlösning. Det har vidgat "den humanitära kulturen" och minskat barriärer mellan ett kortsiktigt humanitärt tänkande och ett mer långsiktigt utvecklingsinriktat synsätt.²⁶ I en politik för global utveckling är utmaningen att identifiera och försöka angripa *orsakerna till den sårbarhet* som har sin utgångspunkt i fattigdom och orättvisor. Brist på säkerhet tillhör fattigdomens väsen.

I fattiga länder bygger människor som drabbats av katastrofer alltför ofta upp sina hem och samhällen på samma ställe och på samma vis som före katastrofen. Risken att drabbas igen finns kvar och de är därmed lika sårbara inför framtida katastrofer. Arbetet med att minimera framtida risker kan starta på ett tidigt stadium om hjälporganisationer och andra aktörer mer aktivt planerar för detta. Tidigare har *återuppbyggnadsarbetet* efter katastrofer av olika slag varit nästan enbart fokuserat på att bygga upp den fysiska infrastrukturen, vilket det givetvis är viktigt att fortsätta med. Återuppbyggnadsarbetet måste emellertid också innebära att den lokala ekonomin och de lokala institutionerna stärks och byggs upp på nytt. Ett hållbart återuppbyggande kräver satsning på de katastrofdrabbade samhällenas sociala kapital.²⁷ Det kan gälla stöd till lokalsamhällen och lokala organisationer att kartlägga risker, upprätta lokala beredskapsplaner och hitta metoder för att förbättra

²⁶ UD, Humanitärpolitiska perspektiv.

²⁷ World Disaster Report, 2001

samhällets förmåga att återhämta sig efter en katastrof. Det kräver en bättre samordning mellan katastrofarbetet och utvecklingssamarbetet. Biståndet kan bidra till *ökad kapacitetsuppbyggnad* för att minska sårbarheten i framtiden.

De bakomliggande orsakerna till katastrofer skiftar givetvis precis som möjligheten att kunna påverka dessa faktorer. Många naturkatastrofer har andra orsaker än rent naturliga och att hitta dessa bakomliggande orsaker och verka för strukturella och politiska förändringar är ett nödvändigt men svårt arbete som kräver gemensamma ansträngningar och gemensamma finansiella satsningar. Det finns idag ett stort intresse bland olika aktörer, såväl från enskilda organisationer som inom näringslivet, att medverka i arbetet vid humanitära kriser. Detta kräver en tydlig *samordning av olika insatser*. Hur det konkret ska gå till, vilket inflytande företagen ska få, hur styrningen av de multilaterala organisationerna ska gå till, är exempel på frågor som behöver ses över mer ingående.

FN-organens styrka är att spela en strategiskt samordnande roll – inte att snabbt mobilisera vare sig resurser eller verkställighet. Enskilda organisationer, som Röda Korset, kan däremot ha en ledande operativ/verkställande roll i olika områden. Arbetet som gjorts för att standardisera normer för utrustning och arbetsmetoder samt utveckla etiska regler i arbetet, *Codes of Conduct*, behöver få ökad spridning och är en förutsättning för ett mer effektivt och samordnat arbete i katastrofer.

Beträffande *EU-samarbetet* i samband med naturkatastrofer och större humanitära nödsituationer krävs en tydligare samordning mellan de instrument som lyder under kommissionären för bistandsfrågor och ansvarig kommissionär för utrikesfrågor. Det är enligt kommittén varken rimligt eller önskvärt att femton medlemsländer, och på sikt många fler, var och en ska utföra insatser i en akut katastrofsituation. En effektiv samordning förefaller dock orealistisk idag då ECHO²⁸ inte fungerar tillräckligt bra och inte heller har detta mandat. En stor utmaning inom det humanitära området är att EU på sikt kan ta huvudansvaret för medlemsländernas bidrag i katastrofinsatser. ECHO måste dock redan idag bättre samordna sig med andra stora aktörer som Världsbanken och olika FN-organ t.ex. UNHCR, UNDP, WFP, UNICEF och OCHA.

²⁸ European Community Humanitarian Office.

Sverige bör också verka för att EU lägger fast en ny strategi för att stärka de drabbade ländernas egna lokala kapacitet att bättre hantera såväl katastrofförebyggande som katastrofhantering.

Behovet av forskning, utvärdering och lärande kring katastrofer är stort. Speciellt viktigt är att öka kunskapen kring de komplexa sambanden mellan miljöfrågor och potentiella katastrofer.

4.1.3 Stabilitet i det internationella finansiella systemet

Händelseutvecklingen i Mexiko 1994 och i Sydostasien 1997–1998 visade att *bank- och valutakriser* ofta uppträder parvis och att dess effekter snabbt kan drabba en stor del av världens länder. En mängd studier har också påvisat att fattiga människor i fattiga länder inte är isolerade från händelser på internationella finansiella marknader.²⁹ Tydligt är att globaliseringen medför ökade systemrisker och att öppenhet i vissa lägen kan vara skadlig, om inte nödvändiga institutioner finns på plats.

De senaste årens kriser på de finansiella marknaderna orsakade världssamfundet *stora förluster* som kom att drabba människor mycket ojämnt. Någon samlad bedömning av vad dessa kriser kostat finns inte, men summorna torde vara ansevära. *Förebyggande åtgärder*, i form av insatser i utvecklingsländer och tillväxtländer samt på internationell nivå, torde kunna bidra till kostnadseffektiva insatser och bidra till en lägre risknivå för alla människor, inklusive dem som lever nära existensnivån.

Insatserna på nationell nivå i utvecklingsländer bör fokusera på institutionsbyggande och förstärkning och *utveckling av den finansiella sektorn*. Detta inkluderar åtgärder som skapar ett robust och diversifierat banksystem med privata banker och en fungerande finansinspektion. Det är även viktigt med lagar för konkurs och likvidation, liksom en snabb och opartisk juridisk process. Vidare är tillämpningen av *internationellt överenskomna standarder*, bl.a. för redovisning och revision, nödvändiga villkor för effektiva kapitalmarknader. Etablering av utländska banker kan också spela en viktig roll genom att den tillför kompetent bankpersonal och ökar konkurrensen inom banksektorn. Det är viktigt att ha i åtanke att uppbyggandet av denna typ av institutioner kräver tid. Det är också viktigt att understryka vikten av en stabil ekonomisk politik, inklu-

²⁹ Levinsohn m fl., 2002.

sive en trovärdig finans- och penningpolitik, för att kriser och oro i finanssystemet skall undvikas.

Omfattande insatser har gjorts när det gäller att *reformera det internationella finansiella systemet* och de internationella finansiella institutionerna för att öka stabiliteten. Olika organisationer och ett stort antal länder medverkar i detta arbete, och åtgärder för att öka öppenhet och transparens hos myndigheter, marknadsaktörer och internationella organisationer har vidtagits i syfte att möjliggöra ett mer informerat beslutsfattande och en bättre riskbedömning, t.ex. inom den privata sektorn.

Normer och regelverk har skapats för att genomlysas enskilda länders finans-, penning- och skattepolitik liksom för nationella och internationella betalningssystem, redovisning och revision, konkurslagstiftning, börshandel och övervakning av försäkringsväsendet. Vidare pågår ett arbete med att ta fram regler för förbättrad och korrekt nationell och internationell statistik m.m. Internationella valutafonden (IMF) och andra internationella organisationer stöder och bistår med experthjälp till de länder som vill anpassa sin lagstiftning till normerna och regelverken. De internationella organisationernas verksamhet har reformerats i syfte att bättre kunna hantera och förebygga de finansiella kriser som uppstår. Samarbetet mellan olika organisationer har ökat betydligt. Ansträngningar har gjorts för att förmå den *privata sektorn* till ett ökat ansvarstagande och ökad delaktighet i krisförebyggande och krishantering. Beredskapen inom t.ex. IMF att bistå de medlemsländer som önskar avveckla sina kapitalrestriktioner att göra detta på ett korrekt sätt är stor. Arbetet med att öka stabiliteten i det finansiella systemet bör fortlöpande utvecklas och fördjupas.

För att öka stabiliteten i finanssystemet har förslaget att införa en transaktionsskatt på den internationella valutahandeln, en s.k. *Tobinskatt*, förts fram. En sådan skatt skulle syfta till att minska de kortsiktiga spekulativa kapitalrörelserna till förmån för mer långsiktiga överväganden, och den skulle även öka regeringarnas handlingsfrihet i finans- och penningpolitiken. Förslaget har kritiserats både vad gäller lämpligheten och möjligheten att införa skatten. Det kan konstateras att skatten kräver internationell uppslutning³⁰, något som i dag är att betrakta som omöjligt att uppnå. Vidare är det tveksamt om skatten skulle få önskvärda effekter även om den gick att införa. De farhågor som framförts är att den skulle

³⁰ Jordahl, 2001

medföra negativa konsekvenser för det finansiella systemet och finansmarknadernas funktionssätt och därmed inte gagna de länder man avser skydda.

Riksdagen behandlade under 2001 frågan om Tobinskatten och begärde att regeringen skall arbeta fram "en globaliseringsstrategi där både Tobinskatten och andra förslag för att öka stabiliteten i det internationella finanssystemet och för att hantera eller finansiera växande globala utmaningar värderas och prioriteras". Även inom EU har initiativ tagits till en diskussion om idéerna bakom Tobinskatten.

Det är viktigt att arbetet med att finna nya vägar att stabilisera de internationella finansmarknaderna och öka det *demokratiska inflytandet och insynen* fortsätter. I Carlsson-Ramphal-rapporten och dess bakgrundsrapporter³¹ presenteras, vid sidan av förslaget om en skatt på den internationella valutahandeln, flera andra förslag som kan bidra till att åtgärda problemen. Dessa, liksom erfarenheter från länder som sökt alternativa vägar, t.ex. Chile, bör noggrant granskas i detta arbete.

4.1.4 Miljöarbete utifrån global, regional och lokal samverkan

Nästan tio år har gått sedan *Rio-konferensen*. Bland de positiva resultaten finns arbetet med lokala Agenda 21-program, integreringen av miljötänkande i många företags produktionssystem samt ett antal viktiga internationella överenskommelser om minskningar av utsläpp. Ändå anser många bedömare att utvecklingen fortsätter att gå åt fel håll på ett alarmerande sätt. Tydliga exempel är klimatfrågan, utarmningen av den biologiska mångfalden, utfiskningen, den fortgående skogsskövlingen, jorderosion och ökenutbredning, den fortsatta spridningen av många giftiga kemikalier samt färskvattenkriser i allt fler regioner.

Flera av de globala miljökonventionerna som *Klimatkonventionen*, *Konventionen om biologisk mångfald* och *Ökenkonventionen* har tydliga kopplingar till varandra men har också viktiga beröringspunkter med exempelvis globala vattenförsörjnings- och marina frågor. Det är angeläget att samordningen mellan olika konventioner förbättras och kompletteras med ökade bilaterala satsningar i utvecklingsländerna. Biståndsinsatserna måste också koordineras, t.ex. bör anpassningsåtgärderna för exempelvis klimatför-

³¹ Maneschöld, 2001

ändringarna samordnas med insatser som ryms inom ramen för andra internationella överenskommelser som gäller vattenförsörjning, livsmedelssäkerhet m.m. Det är också angeläget att Världshandelsorganisationen (WTO) och de globala miljöavtalen fungerar ömsesidigt stödjande.

Montrealprotokollet från 1987, vilket begränsar utsläppen av substanser som skadar ozonskiktet, visar att globala miljöproblem kan lösas genom internationell samverkan. De försök som hittills har gjorts på andra områden, t.ex. för att minska utsläpp av växthusgaser, har dock varit betydligt mindre framgångsrika. Delvis beror detta på att den teknik som behövs för att ställa om till renare produktionsmetoder är dyr. En viktig förklaring är också, att medan utvecklingsländerna har mer att förlora på den globala uppvärmningen, är det framförallt höginkomstländerna som skulle få stå för den största delen av kostnaderna för att minska koldioxidutsläppen. Utvecklingsländernas deltagande i klimatkonventionen är dock av central betydelse för att målet om stabiliserande halter av växthusgaser i atmosfären skall kunna uppfyllas.

I *Klimatkonventionen* förbinder sig alla deltagande parter, rika länder som fattiga, att vidta åtgärder för att begränsa klimatpåverkan och underlätta anpassning till ett förändrat klimat. Detta ska ske i enlighet med principen om gemensamt men differentierat ansvar. Det betyder att hänsyn ska tas till nationella och regionala utvecklingsnivåer, förutsättningar och prioriteringar. De industrialiserade länderna har dessutom åtagit sig att stödja utvecklingsländerna ekonomiskt i deras strävan att begränsa utsläppen av växthusgaser och främja anpassning till ett förändrat klimat. Det fastslås också att effektiviteten i utvecklingsländernas genomförande av sina åtaganden är beroende av de industrialiserade ländernas stöd i form av finansiella resurser och teknologiöverföring. Enligt såväl konventionen som protokollet skall höginkomstländerna i sitt arbete för att uppnå sina utsläppsmål ta hänsyn till eventuella skadeverkningar i utvecklingsländerna. Mot bakgrund av att de industrialiserade länderna, i enlighet med konventionen, skall ta de första stegen för att minska mänsklig klimatpåverkan, har utvecklingsländerna inte några åtaganden om kvantitativa utsläppsminskningar i Kyotoprotokollet.

Under arbetet med klimatkonventionen har fyra särskilda finansieringsmekanismer skapats:

- Den s.k. Clean Development Mechanism (CDM), vars syfte är att stimulera till investeringar i utvecklingsländerna som bidrar till att produktionen av växthusgaser där relativt sett minskar. Aktuella områden för sådana investeringar är framförallt energiproduktion, transporter, skogsbruk och jordbruk. CDM bedömdes i samband med Kyotokonferensen kunna generera investeringar i miljöanpassad teknik motsvarande åtskilliga miljarder dollar årligen. Efter USA:s avhopp och de kompromisser som gjorts i samband med partsmötena i Bonn och Marrakesh är dock optimismen mera dämpad.
- Den speciella fonden under Klimatkonventionen (Special Climate Change Fund) skall som komplement till den globala miljöfonden, GEF, finansiera insatser inom områdena anpassning, teknologiöverföring, energi, transport, industri, jordbruk, skogsvård, avfallshantering samt ekonomisk diversifiering i länder vars ekonomier är särskilt beroende av inkomster från produktion, export eller användning av fossila bränslen.
- Fonden för de minst utvecklade länderna (Least Developed Countries Fund), även den under konventionen, tillskapas för att finansiera ett särskilt arbetsprogram för de minst utvecklade länderna.
- Fonden för anpassning under Kyotoprotokollet (Kyoto Protocol Adaptation Fund) skall finansiera insatser i utvecklingsländer som är parter till protokollet med inriktning på anpassning till klimatförändringar och skadeverkningar till följd av genomförandet av åtgärder som industriländerna vidtar för att uppnå sina åtaganden. En av fondens finansieringskällor är en avgift på mekanismen för ren utveckling, CDM.

Även när det gäller artrikedom och genetisk diversitet är situationen kritisk. De länder som uppvisar störst *biologisk mångfald* finns koncentrerade till det södra halvklotet, där många ekosystem och arter är hotade på grund av otillräckligt skydd och kortsiktigt tänkande. Ett ekosystem med sitt genetiska material är en värdefull ekonomisk resurs. Genom att tillvarata och utveckla traditionell kunskap och brukande av naturresurser och genom att upprätta och värna äganderätter till sjö och mark skulle dagens situation kunna förbättras avsevärt. Fungerande ekosystem är i sig indirekt en mycket värdefull resurs och kunskap om detta måste byggas upp och förvaltas.

Mängden *avfall och föroreningar* i de fattiga länderna ökar i snabb takt. Åtgärder behöver därför vidtas omgående, för att miljöhänsyn

skall prägla den ekonomiska utvecklingen i utvecklingsländerna. Inte minst gäller detta snabbt växande och folkrika länder som Indien, Kina, Brasilien, Mexiko, Nigeria m.fl. En anpassning till höga miljökrav kan endast ske genom finansiellt stöd från de rika länderna och med användande av förbättrad och ny teknik. Ökad miljövänlig produktion skulle också kunna inkluderas i de internationella handelsvillkoren. Andra åtgärder är stöd till införandet av system för miljömärkning och andra insatser för hållbar utveckling. Stöd till ökad miljöhänsyn i utvecklingsländerna är inte bara en moralisk angelägenhet utan också ett egenintresse. Miljökatastrofer på andra håll i världen får obönhörligen konsekvenser också för Europa.

Människors tillgång till och användning av *sötvatten* är en av de stora globala miljö- och utvecklingsfrågorna som kommer att öka starkt i betydelse³². Redan nu vet vi att inom några decennier kommer en stor del av jordens befolkning att leva i områden med brist på vatten eller med vatten av otjänlig kvalitet. Den biologiska mångfalden i vattnen kommer att ha minskat. Totalt sett hotas i dag tusen fiskarter. Detsamma gäller tillgången till fisk som en av de viktigare proteinkällorna för många människor i utvecklingsländerna. Konflikter inom och mellan länder om delade vattentillgångar kommer att öka. Tillgång till vatten av god kvalitet och riktiga sanitära lösningar är en förutsättning för att effektivt och framgångsrikt kunna bekämpa fattigdomen. Som oftast är det kvinnor och barn som drabbas hårdast av den nuvarande situationen i stora delar av världen. Sverige har under lång tid prioriterat vattenfrågorna i det multilaterala arbetet internationellt såväl som inom det bilaterala utvecklingsarbetet. Särskild vikt har lagts vid integrerad vattenresurshushållning.

Sverige ger i dag stöd till konventionssekretariaten, till GEF och via olika FN-organ. Svensk politik syftar till att stärka FN:s miljöprogram, UNEP, och öka det *internationella miljösamarbetets* slagkraft. Stöd ges också till utvecklingsländer för att delta i det internationella arbetet under de olika miljöavtalen. Inför större globala miljöförhandlingar har stöd också lämnats från Sida till t.ex. afrikanska länder för förberedande möten och seminarier. Utvecklingsländerna måste också få stöd att implementera konventionerna. Dilemmat är att konventionsansvaret inte har någon större prioritet på många utvecklingsländers utvecklingsagenda.

³² Gordon, 2001

Uppfattningen att de internationella miljökonventionerna är höginkomstländernas problem förekommer ofta. Det behövs med andra ord en kompetens- och institutionell utveckling för att lyfta miljöfrågorna.

Det är uppenbart att *kapacitetsuppbyggande åtgärder* krävs för att utvecklingsländerna ska kunna efterleva nya åtaganden. Stöden för utvecklingsländernas genomförande av många internationella avtal bör diversifieras och förbättras, särskilt vad gäller tekniköverföring. Inom miljöområdet finns således en rad exempel på hur stöd till utvecklingsländers miljöansträngningar i förlängningen blir en del av svensk regional och internationell miljöpolitik. Fördelarna går påtagligt i båda riktningarna. Enligt kommittén bör detta faktum återspeglas i finansieringen av denna typ av insatser.

Mer uppmärksamhet behöver också riktas mot att de rika länderna skall ta ett ökat *ansvar för egna utsläpp* och uthållig naturresursanvändning. Den största andelen av de globala miljöproblemens orsaker står i dag att finna hos de rika länderna, som därför bör betala huvuddelen av notan för de skyddsåtgärder som vidtas. Ett brett spektrum av politikval påverkar framtida generationers levnadsbetingelser inte bara här i Sverige utan också i resten av världen. Det finns klara länkar bl.a. mellan den politik vi väljer att föra på området handel och miljö och utvecklingen för fattiga människor i utvecklingsländer. Val av teknik vid direktinvesteringar utgör viktiga miljömässiga vägval, liksom hanteringen av förnyelsebara naturresurser, t.ex. fiske och skog.

Kommittén vill speciellt uppmärksamma det faktum att många utvecklingsländer står inför den stora utmaningen att välja energilösningar och infrastruktur som helst ska vara förenliga med en ekonomiskt och ekologisk hållbar utveckling. Medan icke-miljövänlig teknik ofta är billigare än *ny miljövänlig teknik* på kort sikt, ger den senare en dubbel avkastning genom att den både reducerar produktionskostnaderna på lång sikt och är miljövänlig. Svårigheterna ligger dock i att dels värdesätta miljövänligheten monetärt, dels att klara av de stora initiala investeringskostnader som tekniken ofta är förknippad med. Den nya tekniken kräver kapitalmarknader där mycket långsiktig finansiering kan erhållas.

Det avgörande för spridningen av ny teknik är att respektive lands regering aktivt arbetar för en långsiktigt hållbar utveckling. Vidare spelar *kunskap* och *regelverk* i utvecklingsländerna en viktig roll. Upprättandet av myndigheter och institutioner på miljö- och energiområdet kan ha den dubbla effekten att dels hålla kvar kom-

petens inom landet, dels bana väg för den nya tekniken. Den allmänna trenden idag är privatisering inom områdena energi, transporter, vatten och avfallshantering. Teknikutvecklingen och förändringarna inom miljöområdet ställer härmed stora krav på lagstiftningen. Det är viktigt att biståndsorgan, givarländer och finansiella institutioner har en djup kunskap om ny miljövänlig teknik och behoven av institutionella regelverk för att kunna underlätta implementeringen av den nya tekniken i utvecklingsländer. Eftersom många utvecklingsländer står inför en utbyggnad av transport- och energiförsörjningssystem, kommer dessa systemval att ha avsevärda miljöeffekter för hela världen. Således ligger det i allas intresse att hitta finansiella och tekniska lösningar som möjliggör för utvecklingsländer att, utan alltför stora kostnader, anamma en miljövänlig teknik.

Biståndet har inte tillräckligt prioriterat stöd till miljöriktiga investeringar inom energi, transporter, vatten, avfall, etc. Skälen är flera. Denna typ av investeringar kräver betydande insatser som numera främst anses vara en uppgift för den privata sektorn. Den mekanism som idag finns på internationell nivå, dvs. GEF, har förhållandevis begränsad omfattning. Därtill är den utformad så att den enbart kan finansiera merkostnaden för att reducera den globala miljöpåverkan av en viss planerad investering. Stöd till att minska miljöstörningar på lokal nivå ligger däremot utanför GEF:s mandat.

Framgång i det globala miljöarbetet kan endast nås om politiska beslut omsätts i konkret handling. Det kommande toppmötet om hållbar utveckling i *Johannesburg 2002* blir därför avgörande för hur dessa frågor framgent kommer att hanteras internationellt.

4.1.5 Kampen mot smittsamma sjukdomar

Hoten mot hälsan i utvecklingsländer berör inte bara fattiga människor i dessa länder utan även människor i höginkomstländer. De nya hoten inkluderar hiv/aids och snabbt ökande tuberkulos samtidigt som de gamla problemen kvarstår i form av bl.a. malaria och andra infektionssjukdomar. Resurserna i de fattigaste länderna räcker inte till en anständig nivå på hälso- och sjukvården och för att förhindra spridning av sjukdomar. Ett starkt gemensamt intresse föreligger för människor i höginkomstländer och i utvecklingsländer att finna nya effektiva angreppssätt.

Utveckling av *ny kunskap och nya produkter* är en förutsättning för att kunna förbättra människors hälsa. Det handlar framför allt om nya och mer effektiva läkemedel, vaccin och behandlingsmetoder, men även om kunskap inom områden som hälsoekonomi och organisationsutveckling. Inom hälsoområdet utvecklas dessa nyttigheter bäst just globalt, baserat på lokala behov och erfarenheter.

De *viktigaste aktörerna* för produktionen av dessa globala nyttigheter inom hälsoområdet är de forskningsbaserade läkemedels- och vaccinföretagen, forskningsinstitutioner med intresse för hälsosituationen i den fattiga delen av världen och sist men inte minst Världshälsoorganisationen (WHO). Även privata aktörer kan få viktiga roller samtidigt som det är ett bevis på att det internationella samfundet brustit i sitt ansvar³³. Det är nödvändigt att finna lämpliga former för hur en sådan vilja att bidra till nya insatser skall utnyttjas på bästa sätt.

Tyvärr prioriteras inte utvecklingsländernas hälsoproblem vad gäller *forskning* och utveckling. En försvinnande liten del av läkemedelsföretagens budgetar anslås till utveckling av nya läkemedel och vaccin för att möta behoven i världens fattigaste länder. Det samma gäller forskningen totalt.

WHO är en viktig aktör inom forskningsområdet med uppgift att bedriva normativt tekniskt arbete. Detta innebär att stimulera och underlätta framtagandet av ny kunskap och nya produkter. Detta gör man genom en kombination av forskningssamarbete, utarbetande av riktlinjer samt tekniskt stöd i användandet av dessa riktlinjer på landnivå. WHO har under de senaste åren påtagligt återtagit rollen som "center of excellence" och återvunnit förtroende hos både givare och experter även om mycket arbete återstår framförallt för att förstärka WHO:s arbete på landnivå.

Knutna till WHO finns två betydelsefulla *forskningsprogram* Human Reproduction Program (HRP) och Tropical Disease Research Programme (TDR). Dessa kan tjäna som exempel på effektiva mekanismer för utveckling av nya globala nyttigheter. Programmen har resulterat i att nya preventivmedel utvecklats liksom nya läkemedel och behandlingsmetoder för till exempel mala-

³³ I genomsnitt uppgick det offentliga hällobiståndet, enligt de beräkningar som gjorts av DAC och WHO, till 6,7 miljarder US-dollar per år 1997-99. Som exempel kan nämnas att Bill och Melinda Gates stiftelse donerade samma år följande summor på hälsoområdet; 1997 - 2,9 miljarder US-dollar, 1998 - 152,2 miljarder US-dollar och 1999 - 1219,9 miljarder US-dollar. Bidraget sjönk 2000 till 685,6 miljarder US-dollar. (Uppgifter från WHO Commission on Macroeconomics and Health 2001).

ria och andra tropiska sjukdomar. Programmen har inneburit nära samarbete mellan forskare, FN, samarbetsländer och läkemedelsindustrin.

Tillkomsten av nya globala *mekanismer för resursöverföring* av typen Global Alliance for Vaccin and Immunization (GAVI) och The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (Globala fonden) är viktiga för utvecklingen av globala nyttigheter genom att de garanterar eller indikerar en marknad och köpkraft vad gäller särskilda produkter som nya läkemedel, malarialäkemedel, myggnät, kondomer etc. De utgör samtidigt ett avsteg från det traditionella sättet att bedriva bistånd och behöver noggrant följas upp och utvärderas för att undvika att resurser splittras. En gemensam nämnare för de nya initiativen är en starkare betoning på resultat och system för att mäta och verifiera dessa, samt att ett större och tydligare ansvar läggs på regeringar och berörda ministerier i mottagarländerna. I fallet GAVI³⁴ är fortsatt stöd till mottagarländer baserat på uppnådda resultat, där rapporterat antal immuniseringar verifieras av oberoende revisorer. Många länder har enligt GAVI visat en påtaglig förmåga att prioritera med hänsyn till sina resurser³⁵.

Ett ytterligare exempel på hur internationella aktörer kan bidra till utveckling av nya produkter och till att dessa produkter blir tillgängliga för samarbetsländer är UNAIDS/WHO:s förhandlingar med *läkemedelsindustrin* kring priserna på antiviral terapi för att behandla aidssjuka. Dessa förhandlingar har till dags dato inneburit att priser sänkts med upp till 95 procent, att företagen tillhandahåller läkemedel utan vinst i vissa länder och att diskussioner kring patenträttigheter och lokal produktion har inletts. Samtidigt har frågor kring *patenträttigheter*, TRIPS-avtalet och handelsvillkor en särskild och avgörande betydelse när det gäller utveckling av nya läkemedel och vaccin. I samband med WTO-förhandlingarna i Doha i november 2001 enades medlemsstaterna kring en särskild deklARATION om TRIPS och hälsa. Här fastslås att immaterialrättsligt skydd är viktigt för utvecklingen av nya mediciner samtidigt som man uppmärksammar problematiken kring priseffekterna.

³⁴ Initiativet till GAVI kom från chefen för Världsbanken som 1999 tillsammans med sina kollegor från WHO och UNICEF beslöt att förena organisationernas krafter för att motverka sjunkande immuniseringstäckning. Regeringar i höginkomstländer och utvecklingsländer, den vaccinproducerande läkemedelsindustrin och intresserade organisationer och stiftelser kom tidigt med som medlemmar i alliansen. För en redogörelse för alliansens arbetssätt, se Stenson, 2001.

³⁵ Stenson, 2001

Man markerar också att TRIPS-avtalet inte ska hindra medlemsländerna att vidta åtgärder för att skydda hälsan i landet. Här pekas särskilt på den flexibilitet avtalet medger för länder att utfärda tvångslicenser i ett nationellt nödläge, som t.ex. vid epidemier av hiv/aids, tuberkulos och malaria. Dessutom gavs MUL en ytterligare förlängning om 10 år (till 2016) innan man ska implementera TRIPS-avtalet på läkemedelsområdet.

Det är angeläget att Sverige ökar såväl sitt *finansiella bidrag* till utvecklingen av nya globala nyttigheter inom hälsoområdet (detta är kostnadseffektivt utvecklingssamarbete) som sitt engagemang och stöd till samarbeten mellan offentliga och privata sektorn och vad gäller handels- och patentregler. En förutsättning för att säkerställa att tillräckligt med forskningsresurser avsätts för att utveckla vacciner och mediciner mot sjukdomar som hiv/aids, malaria och tuberkulos torde vara specifika avtal mellan det internationella samhället och läkemedelsindustrin, där företagen garanteras avsättning om och när de lyckas ta fram effektiva preparat. När det gäller inriktningen på framtida satsningar i kampen mot smittsamma sjukdomar är det nödvändigt att kombinera strukturreformer i utvecklingsländerna med medicinsk-tekniska interventioner. Det kommer vidare att bli nödvändigt att samordna de globala hälsoinitiativen och underlätta för länder att tillgodogöra sig ett ökat internationellt bistånd utan att undergräva deras eget ansvar.

4.1.6 Kampen mot organiserad internationell brottslighet och korruption

Transnationell kriminalitet beräknas omsätta cirka 1 000 miljarder dollar årligen, med en uppskattad vinst på 500 miljarder dollar per år. Kriminella organisationer har i växande omfattning kommit att ägna sig åt alltmer sofistikerade områden, bl.a. inom den nya tekniken och finanssektorn. Samtidigt har andra och helt oacceptabla former, som t.ex. människohandel, vuxit i omfattning, liksom handeln med vapen. Den illegala drogtrafiken uppskattas årligen generera mellan 150 och 250 miljarder dollar, vilket är pengar som tvätas eller som återbrukas i illegal verksamhet och för att finansiera väpnade konflikter och terrorism³⁶.

Ett stöd till utvecklingsländerna i arbetet med att stävja denna verksamhet skulle inte bara gynna människor i dessa länder utan i

³⁶ UN 2001

hela världen. De händelser som utspelat sig under hösten 2001 understryker behovet av ett kraftfullt internationellt samarbete kring målsättningen att befria världen från transnationell kriminalitet och terrorism. Tydligt är att *samverkan krävs*, med deltagande från både höginkomstländer och utvecklingsländer. Alla länder måste verkställa de handlingsplaner som redan antagits och som är på väg att arbetas fram inom FN:s ram. Exempel på insatser inom bistånd kan vara att skapa alternativa inkomstkällor för de människor som i dag försörjer sig på kriminella aktiviteter, t.ex. att ge opiumodlande bönder stöd att påbörja odling av andra inkomstbringande grödor.

Korruption undergräver demokrati, mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling. Den snedvrider konkurrensen i näringslivet och leder till felaktig resursanvändning. Korruptionen slår särskilt hårt mot de fattigaste i dagens utvecklingsländer. Resurser som skulle ha använts till att tillgodose deras basbehov försvinner som mutor. Effektiv korruptionsbekämpning är därför av avgörande betydelse i såväl utvecklingsländer som utvecklade stater. Det förutsätter åtgärder både mot dem som besticker och dem som låter sig mutas.

Sverige deltar aktivt i det *internationella arbetet* mot korruption, och arbetet bedrivs numera på många olika fronter. Europeiska unionen, Europarådet, OECD, OAS och Stabilitetspakten för sydöstra Europa är några av de organ som är engagerade. I Världsbankens och Internationella valutafondens arbete ingår korruptionsbekämpning som en viktig uppgift. Inom Förenta nationerna förbereds nu en förhandling om en världsomfattande konvention mot korruption.

4.2 Överväganden och förslag

4.2.1 Överväganden

Kommittén anser att de grundläggande tankarna kring globala nyttigheter är användbara som utgångspunkt för analysen av gemensamma globala problem, dvs. problem där Sverige delar gemensamma målsättningar med en lång rad länder. Samtidigt vill kommittén understryka behovet av en fortsatt internationell debatt kring begreppet och dess användningsområden.

Tydligt är att en ökad produktion av globala nyttigheter i många fall är ett effektivt sätt att bekämpa fattigdom. Stöd till sådana insatser bör utgöra ett centralt instrument i PGU. I många fall finns också ett *nationellt egenintresse* av ett ökat utbud av en viss global nytta. De gamla instrumenten för att säkra nationella intressen – såsom traditionell diplomati, nationell lagstiftning och militär styrka – räcker inte till för att lösa gemensamma globala problem. Lösningen på dessa är globalt samarbete. Ett allt större antal olika aktörer önskar minimera de globala riskerna och delta i produktionen av globala nyttigheter, och i vissa fall finns ett ansenligt finansiellt stöd från privata källor att tillgå.

Vikten av att främja ett ökat utbud av globala eller regionala nyttigheter vid sidan av det landinriktade arbetet, har redan uppmärksamats vad gäller t.ex. konfliktfrågor, hiv/aids och miljö, bl.a. i *regeringens skrivelser* om samarbetet med Afrika och Asien. Sida har fått i uppdrag att utarbeta en strategi för svenskt stöd till regionalt samarbete i Afrika. Denna kommer också att behandla aspekter som har beröring med regionala nyttigheter. Utan att föregripa resultatet av arbetet kan nämnas att strategin troligtvis kommer att beröra sådana områden som konflikthantering, miljö-samarbete, handelspolitiskt och annat ekonomiskt samarbete, forskning samt hiv/aids. Konkreta åtgärder och uppföljning av Asienstrategins rekommendationer har gjorts bl.a. genom ökade insatser på miljöområdet, framför allt genom kunskapsöverföring. Hållbar utveckling är i dag ett centralt element i samtliga landstrategier för samarbetsländerna i Asien.

Det är i sammanhanget viktigt att betona att globala nyttigheter *aldrig kan ersätta nationella allmänna nyttigheter*, som utbildning, ett fungerande rättssystem, infrastruktur och ett fungerande hälso-system. De globala nyttigheterna skall hanteras och betraktas som nödvändiga komplement i kampen mot fattigdomen, i situationer där åtgärder på nationell nivå inte räcker till för att hantera det aktuella problemet.

En öppen dialog kring storleken på och fördelningen av globala nyttigheters kostnader och nytta, mellan länder och mellan grupper inom länder, behöver föras. Diskussionen måste baseras på forskning och företrädevis ske i ett multilateralt sammanhang. Vidare krävs en beredskap att använda en lång rad olika instrument och

finansieringskällor, där biståndet i vissa sammanhang kan vara en källa³⁷.

Olika länder prioriterar ofta olika nyttigheter, bl.a. beroende på variationer i utvecklingsnivå och betalningsförmåga. De mest ändamålsenliga institutionella ramverken, respektive lämpliga finansieringsformer, varierar beroende på vilken global offentlig nytting som diskuteras. De påverkas också av de drivkrafter och den förmåga att delta som finns i de länder som skall samarbeta för viss global nytting. Tre olika typer av situationer kan urskiljas³⁸:

Ett läge där alla berörda höginkomst- och utvecklingsländer har ett intresse av att producera nyttigheten. Det kan gälla produktionen av ett vaccin mot en sjukdom som härjar både i höginkomstländer och utvecklingsländer. Chansen att finna ett vaccin snabbt kan vara större om alla resurser samlas till det mest välrenommerade forskningsinstitutet. Kommittén anser att effektivitetstänkandet bör vara vägledande för hur medel fördelas i en sådan situation.

Ett läge där intresset att producera nyttigheten främst finns hos höginkomstländer, men inte hos utvecklingsländer. Denna situation kan uppstå när utvecklingslandet tvingas göra andra prioriteringar just på grund av det faktum att landet är fattigt. Mekanismer måste då skapas för att kompensera utvecklingslandet för eventuella insatser och därmed skapa ett intresse att delta i produktionen av nyttigheten, t.ex. på miljöområdet. Utvecklingsländer behöver ofta stöd för att fullgöra sina förpliktelser i enlighet med internationella överenskommelser för hållbar utveckling.

Ett läge där drivkrafter bara existerar för utvecklingsländer men inte för höginkomstländer. Dessa nyttigheter bör ges hög prioritet av de multilaterala organisationerna. Exempel på denna typ av insatser är stöd till forskning kring läkemedel mot sjukdomar som främst förekommer i utvecklingsländer.

För en effektiv medverkan från utvecklingsländernas sida i internationell och regional samverkan krävs ofta en reformering av den nationella hanteringen av den aktuella frågan. I många länder är svaret för t.ex. de olika miljökonventionerna spritt över en rad departement, vilket försvårar samordning och riskerar deras status i de nationella prioriteringarna.

³⁷ För en översikt över möjliga finansieringskällor och deras olika komparativa fördelar se Bezanson och Sagasti, 2001.

³⁸ World Bank, 2000b

Den geografiska spridningen av den aktuella globala nyttigheten bör vara en viktig utgångspunkt vid beslut om vilka länder som bör delta i samarbetet. Eftersom många nyttigheter är av regional karaktär kan de regionala institutionerna behöva förstärkas för att kunna hantera *regionala nyttigheter*. Den geografiska fördelningen av nyttan bör vara vägledande för fördelningen av finansiering av de insatser som krävs.

Mekanismer och institutioner för att handha och lösa gemensamma globala problem är 50 år efter FN:s bildande, fortfarande utvecklade. För små länder och utvecklingsländer är dock det mest effektiva sättet att påverka hanteringen av gemensamma globala problem, att *medverka i mellanstatliga miljöer*. För ett hållbart deltagande från u-landshåll krävs institutionella lösningar som befrämjar ägarskap. Ett antal lyckade exempel finns, och erfarenheter från dessa bör tjäna som utgångspunkt för diskussion om lämpliga institutionella lösningar för andra frågor³⁹. Utvecklingsländernas reella möjligheter att aktivt delta är i dag många gånger starkt beskurna på grund av begränsad kapacitet. Former för att stödja ett ökat deltagande från utvecklingsländerna måste identifieras. Ett antal förslag återfinns i kapitel 8.

Deltagandet bör inte begränsas till representanter för regeringar utan utsträckas även till andra aktörer i samhället. *Kretsen bör vidgas* till att även inkludera näringsliv och representanter för det civila samhället. Formerna för deras medverkan bör utvecklas i de institutionella ramverk som redan existerar och tas med som en självklar byggsten i de institutioner som kommer att byggas upp för frågor som saknar ramverk.

Kommittén finner att det arbetssätt som utarbetats inom ramen för t.ex. GAVI, den nya globala hälsofondens och civil-militär samverkan är intressanta experiment som kan appliceras på många andra områden – dels vad avser organisation, dels vad avser resultat tänkande och rollfördelning. Kommittén vill fästa uppmärksamheten på att den svenska resursbasen besitter unik kompetens på många områden samtidigt som Sverige åtnjuter ett stort förtroende och därmed efterfrågas som aktör vid utvecklandet av globala nyttigheter.

Det är angeläget att de medel som är avsedda för fattigdomsbekämpning, både på nationellt och internationellt plan, används för att finansiera insatser med detta syfte. Därför krävs en gedigen

³⁹ För en översikt se Bezanson och Sagasti, 2001

genomlysning av fördelningen av kostnader och nytta av olika program/insatser vars syfte är att främja produktionen av globala nyttigheter. UNDP uppskattar ett en biståndsdollar av fyra i dag finansierar produktionen av globala nyttigheter⁴⁰. Vissa utvecklingsländer anser att biståndsmedel "kidnappas" för att hantera och finansiera dessa nyttigheter, som i vissa fall tillfredställer främst höginkomstländernas behov. Kommittén anser att Sverige bör verka för en högre grad av egeninvestering från höginkomstländernas sida. Kommittén utgår från att insatser som syftar till att öka produktionen av globala nyttigheter, som tjänar också svenska intressen, delfinansieras via respektive sakdepartements budget.

Genom en aktiv *samfinansiering* och ett *samarbete* över departementsgränserna, säkras ett utvidgat ansvar, ett förstärkt engagemang, en utökning av tillgänglig expertis och en tydlighet i att insatserna främjar både nationella mål och målen för den svenska globala utvecklingspolitiken. Vidare tydliggörs att det inte föreligger någon risk för att biståndsmedel dirigeras om för att finansiera insatser som primärt ligger i höginkomstländernas intresse. Samtidigt kan samfinansiering med bl.a. biståndsmedel spela en katalytisk roll som bidrar till att en insats kommer till stånd.

Vikten av förebyggande insatser kan inte nog betonas. De kostsamma ekonomiska, militära, säkerhetsmässiga och sociala kriserna i vår värld visar att det internationella systemet ofta är reaktivt när en skada skett och inte i tillräcklig omfattning fokuserar på förebyggande verksamhet. Det behövs insikt och fantasi att tänka också det otänkbara och att verkställa ett pro-aktivt agerande.

4.2.2 Förslag

Kommittén föreslår följande.

- "En förebyggande och hållbar hantering av gemensamma globala angelägenheter" skall utgöra målet för de politikområden som hanterar globala nyttigheter.
- Den svenska nationella hanteringen av globala nyttigheter bör inledas med att den koordineringsfunktion som föreslås i Kapitel 8 får i uppgift att från samtliga departement begära in en noggrann inventering av de globala nyttigheter som hanteras inom respektive politikområde.

⁴⁰ Kaul m.fl. 1999

- Samtidigt bör Sida uppmanas att göra en inventering av vilka globala nyttigheter man bedömer vara de mest prioriterade utifrån målet att bekämpa fattigdomen. På samarbetslandnivå bör problem som kräver regionalt eller globalt samarbete identifieras, liksom behov av stöd för att uppfylla de överenskommelser som ingåtts när det gäller globala nyttigheter.
- Från denna kombinerade lista bör ett begränsat antal sakfrågor väljas ut, på vilka de svenska insatserna inledningsvis bör koncentreras. Urvalet bör baseras på fastställda kriterier, t.ex. att insatser bedöms kunna leda till tydliga resultat, att de har prioritet både utifrån ur ett fattigdomsperspektiv och ur nationell synvinkel, samt att effektiviteten kan förstärkas genom ett samarbete över politikområdenas gränser. Urvalet bör också styras av förekomsten av, och effektiviteten i, de globala institutionella ramar som finns för respektive fråga, andra länders agerande, liksom av behovet att skapa nya eller förändrade institutioner.
- Kommittén förutser att följande nyttigheter kommer att inkluderas; kampen mot smittsamma sjukdomar, kampen mot korrup­tion och penningtvätt, konfliktförebyggande åtgärder samt säker­ställande av säker vattenförsörjning och en hållbar hantering av världens klimat och av världens skogar.
- Kommittén anser att ökade resurser bör avsättas till finansiering av globala nyttigheter som är av stor betydelse för att utrota fattigdomen. Kommittén förutser att berörda departement i presentationen av sin verksamhet och sin budget tydliggör planering för, och prioritering och omfattning av sitt globala samarbete kring globala nyttigheter.
- Samarbete och samfinansiering mellan olika politikområden och utgiftsområden bör ske för stöd till globala nyttigheter som samtidigt bidrar till minskad fattigdom i utvecklingsländer och som främjar svenska nationella intressen.
- För de utvalda nyttigheterna bör rådgivande specialistgrupper, (s.k. task forces) bildas, med medverkan från enskilda organisationer, näringsliv, akademiska institutioner, experter och andra intressenter liksom representanter från utvecklingsländer. Deras uppgift skall bl.a. vara att sammanställa en handlingsplan för respektive nyttighet, med förslag om hur nyttigheten bör hanteras internationellt och nationellt.
- Det privata näringslivet och den offentligt finansierade forskningen bör stimuleras att bedriva forskning och

produktutveckling kring globala nyttigheter som är viktiga för utvecklingsländer och fattiga människor.

- Förebyggande insatser bör särskilt uppmärksammas. En aktiv framförhållning bör eftersträvas med system för proaktivt agerande på respektive sakområde. Här kan folkrörelser spela en viktig roll.
- Frågan om finansieringen av globala nyttigheter är utomordentligt komplex. Kommittén har funnit att Sverige redan tagit lovvärda initiativ till internationella studier⁴¹ kring denna problematik och vill starkt understyrka vikten av fortsatta initiativ i syfte att åstadkomma innovativa lösningar.

⁴¹ www.utrikes.regeringen.se/inenglish/policy/devcoop/financing.htm

5 Centrala utgångspunkter för utveckling och fattigdomsbekämpning i utvecklingsländer

Erfarenheterna visar att enskilda länders *egen politik* är helt avgörande för hur framgångsrikt fattigdomen kan minskas. Även om det inte finns någon given modell för hur fattigdomen kan minskas finns det vissa grundförutsättningar som synes vara allmängiltiga för att nå långsiktigt hållbara resultat. Till dessa förutsättningar hör ett demokratiskt samhälle med brett folkligt deltagande, förverkligande de mänskliga rättigheterna, fattigdombekämpande ekonomisk politik, hänsyn till framtida generationer samt godtagbara institutionella förutsättningar. I detta kapitel beskrivs ett antal centrala element för ett lands hållbara utveckling och fattigdomsbekämpning. Dessa utgångspunkter har framkommit i kommitténs möten och samtal med företrädare för olika organisationer och myndigheter inom utvecklingsländer och höginkomstländer samt i skriftliga bidrag till kommitténs arbete liksom i annan litteratur. I nästa kapitel diskuteras biståndets roll och möjligheterna att stödja nationell utveckling utifrån dessa utgångspunkter.

5.1 Nationellt ansvarstagande

Effektiv fattigdomsbekämpning kan endast bedrivas om det enskilda landet har det *fulla ansvaret* för utformningen av utvecklingspolitiken och dess genomförande. Utveckling av policies och institutioner kan inte tvingas på ett land utifrån om långsiktigt hållbara resultat skall uppnås. Landet, i form av dess regering och parlament i dialog med det civila samhället, den privata sektorn och andra inhemska aktörer som t.ex. förvaltning och rättsväsende, skall "äga" sin politik dvs. utforma landets utvecklingsstrategier och utvecklingspolitik. Att utveckla ett genuint lokalt ansvar kräver politisk vilja och en inhemsk process av delaktighet i politikens utformning inom ramen för ett demokratiskt styrelseskick. Regeringarna skall i första hand ansvara för politiken gentemot sin egen

befolkning och inte gentemot utomstående aktörer som olika biståndsgivare och kreditorer. Ett nationellt och lokalt ansvar och "ägarskap" karaktäriseras av en beredskap och villighet att avsätta egna resurser för att tillförsäkra aktivitetens genomförande, att lösa problem som uppstår under genomförandet och att fortsätta aktiviteten efter det att biståndet har upphört¹.

5.1.1 Institutionell kapacitet och rättssäkerhet

Svag *institutionell kapacitet* är ett stort hinder för utveckling. Den institutionella kapaciteten omfattar såväl kunskapen inom olika områden som de faktiska institutionerna, ministerier, myndigheter etc., liksom tillhörande regelverk och dessas tillämpning. Många låginkomstländer har en institutionell struktur som är ett arv från kolonialtiden. Politiska och sociala konflikter har också förhindrat vidareutveckling av dessa institutioner. Exempelvis har många av befintliga statliga marknads- och försäljningsorganisationer inom jordbruket i Afrika inte lyckats verka inom marknadsekonomis ram. Man har misslyckats med att balansera olika mål som att förse bönder med krediter, svara för skatteindrivning, garantera livsmedelsförsörjningen och samtidigt hålla en stabil prisnivå på jordbruksprodukter².

Det är främst de fattiga som kommer i kläm när det institutionella ramverket inte fungerar³. Länder som systematiskt tar itu med invecklade lagar, korrupta domstolar, orättvisa kreditsystem och stora hinder för näringsutövning, och som skapar nya institutioner anpassade till lokala förutsättningar, har bättre möjligheter att minska fattigdomen.

Kompetenta ministerier och institutioner krävs för att åstadkomma verksamheter som bygger på människors behov och efterfrågan. Det gäller att etablera fungerande institutioner och marknader för olika nyttigheter som kan stärka de fattigas möjligheter. Systemet fungerar om det finns regelverk och mekanismer för tillämpning av reglerna samt organisationer som upprätthåller efterlevnaden av dessa. Institutionernas uppgift är att förmedla information, övervaka äganderätts- och kontraktsfrågor liksom att se till att konkurrens upprätthålls inom enskilda sektorer. Institu-

¹ van de Walle och Johnston, 1996

² World Bank, 2001b

³ Vlachos, 2001b

tionerna kommer med nödvändighet att variera kraftigt till sin utformning beroende på de lokala förutsättningarna i varje sektor och land⁴.

Den främsta drivkraften för utveckling av institutioner är krav från berörda människor och aktörer inom en sektor. Ökad och *mer öppen information* ökar efterfrågan på effektivare institutioner. Vidare bidrar förbättrad insyn och medverkan i budgetprocesser samt kvalitetsutvärdering av offentliga tjänster till att öka människors möjligheter att bedöma och därmed forma myndigheter. Därigenom bör även risken för korruption minska. För att skapa effektiva institutioner bör, enligt senare tids forskning⁵, länder i första hand bygga på redan existerande institutioner, mänsklig kunskap och tillgänglig teknik. Det är ofta bättre att modifiera existerande institutioner än att skapa nya. Konkurrens stärker i allmänhet effektiviteten bland existerande institutioner, förändrar människors motivation och beteende och skapar nödvändig efterfrågan på nya och förbättrade institutioner.

5.2 Demokrati och mänskliga rättigheter

I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna sägs att envar har rätt att taga del i sitt lands styrelse direkt eller genom fritt valda ombud. Folkets vilja skall utgöra grundvalen för statsmaktens myndighet. Endast demokratier kan garantera alla de mänskliga rättigheterna. Därför är en vilja till demokratisk samhällsutveckling en förutsättning för hållbar fattigdomsbekämpning.

Under det gångna seklet har demokratin blivit etablerad som den normala formen för regerande i alla världsdelar. *Demokrati* bör liksom mänskliga rättigheter betraktas som en *universell värdering*. Ett land behöver, som Amartya Sen framhållit, inte bedömas utifrån frågeställningen om det är berett för demokrati, snarare gäller det att utvecklas genom demokratin. Sen har också i sin forskning konstaterat att i den fruktansvärda historien av svältkatastrofer i världen, finns inget exempel på att en stor sådan inträffat i något oberoende och demokratiskt land med relativt fri press⁶.

Sen har beskrivit tre olika sätt på vilka demokratin berikar livet för medborgarna:

⁴ World Bank, 2001b

⁵ World Bank, 2001b

⁶ Se bl.a. Sen, 1999

1. Politisk frihet är en del av människans allmänna frihet. Medborgerliga och politiska rättigheter är väsentliga för ett gott liv som individ och social varelse. Politiskt och socialt deltagande har ett djupt värde för mänskligt liv och välbefinnande.
2. Demokrati har ett viktigt instrumentellt värde som verktyg för att lyssna till människors åsikter och stödja deras krav på politisk uppmärksamhet, inklusive krav på att få ekonomiska behov tillgodosedda.
3. Tillämpningen av demokrati ger människor möjlighet att lära av varandra och för samhället att forma sina värderingar och prioriteringar. I detta avseende har demokratin en konstruktiv betydelse. Politiska och medborgerliga rättigheter, särskilt de som garanterar öppen diskussion, debatt, kritik och oliktankande är centrala för den process som skapar kunniga och genomtänkta val.

I demokratin finns den stora betydelsen av politiskt deltagande och frihet i det mänskliga livet. Här finns den instrumentella betydelsen av politiska möjligheter att hålla *regeringar ansvariga* och här finns den konstruktiva rollen som demokratin tjänar för att forma gemensamma värderingar och att förstå behoven, rättigheterna och skyldigheterna.

Demokratin måste formas utifrån varje samhälles specifika förutsättningar, och den måste baseras på en gemensam värdegrund om alla människors lika rätt och värde samt allmän och lika rösträtt.

En utvecklad demokrati kräver *institutioner* i form av offentlig förvaltning, som följer rättsstatens principer och som garanterar att makten utövas under lagarna. Den kräver också oberoende och väl fungerande rättsväsende, fria val till beslutande församlingar och en konstitution som garanterar de grundläggande mänskliga rättigheterna och som fördelar makten mellan den lagstiftande, dömande och verkställande. Andra viktiga byggstenar i ett demokratiskt samhälle utgörs av t.ex. oberoende media och det civila samhällets organisationer. I en demokrati sker ett samspel mellan alla dessa olika aktörer.

Demokrati är att *fördela makt* så rättvist som möjligt. Ett politiskt system ska ta hänsyn till alla inom dess ansvarsområde, vilket bl.a. innebär tolerans, kompromissvilja, konsensusbyggande och respekt för minoriteter. Politikens roll och ansvar är att göra dessa avvägningar. Därför är det viktigt att politiken är såväl representativ som legitim. I varje demokrati finns en inbyggd spänning mellan

majoritetsvälde, individualism och de begränsningar för demokratiskt beslutsfattande som skyddet av de mänskliga rättigheterna skapar.

Fria och *rättvisa flerpartival* utgör en grundförutsättning för demokrati. Alla nutida demokratier är byggda på politiska partier. I etablerade demokratier har partierna som regel en ideologisk bas eller företräder åsikter och intressen hos vissa grupper i samhället. På många håll i världen kan partier dock vara mer en plattform för en person, stam eller klan. Få inslag i demokratins kultur är så centrala för demokratin, men också så grannlaga, som partiarbete. Partierna i nyare demokratier saknar ofta en ordentlig medlemsbas, kvinnorna spelar en undanskymd roll och många partier är ovana och oklara över sin roll. Därför är det en viktig uppgift inom svenskt bistånd att stödja uppbyggnaden av fungerande flerpartisystem.

I en demokrati har *parlamentet* en nyckelroll, men att få till stånd ett fungerande parlament som verkligen har förmåga att utöva den lagstiftande, granskande och kontrollerande makten är en lång och komplicerad process. Relationen mellan opposition och majoritet kan också visa på uppenbara brister. Det finns många exempel på hur oppositionen utestängs eller bojkottar det normala parlamentariska arbetet. Trots många problem gäller det att hitta element att bygga på, för att skapa och stödja en fungerande parlamentarisk tradition.

Det räcker emellertid inte med att de grundläggande institutionerna finns för att en demokrati ska fungera. Den kräver också att de uppfyller sina funktioner, dvs. verkar i en *demokratisk kultur*. Medborgarna ska ha kunskap om sina rättigheter och ha möjlighet att utnyttja dem. Medborgarna ska genom det civila samhället kunna engagera och organisera sig för sina intressen. Medborgarna ska i praktiken kunna bilda partier och kandidera till beslutande församlingar samt ha ett reellt val när de röstar, dvs. kunna utkräva ansvar genom att avsätta en dålig regering och tillsätta en ny.

Inom ramen för OECD/DAC har konceptet "democratic governance" lanserats. Detta begrepp är fortfarande under utveckling, men idén är att *demokratisk samhällsstyrning* är ett samlingsbegrepp som bygger på rättsstaten som grund och som identifierar fyra komponenter på denna grund: demokrati, mänskliga rättigheter, folkligt deltagande och god samhällsstyrning.

I många kulturer är demokratiska styrelseformer bättre utvecklade på *lokal nivå* än på nationell nivå. Dessa erfarenheter bör tas

tillvara i samhällen som genomgår en mer allmän demokratisk utveckling. Ett internationellt samarbete och bistånd mellan kommuner på lokal nivå kan stödja såväl den lokala demokratins utveckling som den demokratiska utvecklingen i stort.

Stater och regeringar som respekterar medborgarnas rättigheter och uppmuntrar människors deltagande i olika samhällsbeslut har också bättre förutsättningar att ta tillvara *människors kreativitet* och uppfinningsriktighet och därmed skapa förutsättningar för en ekonomisk och social miljö som främjar bl.a. investeringar. Demokrati kommer inte automatiskt. Den uppstår inte bara för att man avskaffar en militärregim, en enpartistat eller förklarar en ny stat självständig⁷.

Demokratisering är en *process*. Vill vi bidra till en demokratisk samhällsstruktur måste vi lära oss förstå hur demokratier utvecklas. En övergång till demokrati sker ofta gradvis. Att se demokratin som process ställer krav på en kontinuerlig analys och förmåga att bedöma den faktiska situationen. Vissa stater startar sin process efter en revolution, andra efter krig eller väpnade konflikter. Ofta sammanfaller utvecklingen mot ett demokratiskt samhälle med en ekonomisk omvandling.

Länder med demokratiska system är inte involverade i lika många konflikter, vare sig interna eller internationella, som länder med andra styresformer. Det kan ha ett samband med demokratins förmåga att leva med och kunna *hantera motstridiga intressen* i samhället. Orsaken kan också vara en öppen beslutsprocess eller att befolkningen i stort har möjligheter att bilda opinion och driva den genom partier eller andra organisationer. Främjandet av demokrati är viktigt som en långsiktig konfliktförebyggande strategi.

Mänskliga rättigheter, demokrati och bra samhällsstyrning har många gemensamma aspekter. De är delvis processer som är ömsesidigt förstärkande och utgör varandras förutsättningar. Utmaningen är att identifiera de länkar som finns mellan dessa tre storheter. Rätt använda kan de stödja varandra för att på ett mer effektivt sätt utveckla och stärka ett politiskt system som både är demokratiskt och som främjar och upprätthåller *mänskliga rättigheter* i syfte att uppnå ett värdigt liv för alla.

De mänskliga rättigheterna utgår från principen om allas lika rätt och värde och bygger på idén om individens rättigheter och statens skyldigheter. De hanterar på detta sätt en mycket ojämlig maktre-

⁷ Härsmar, 2001

lation till förmån för den svagare parten, vilken anger en lägsta nivå för vad som bör gälla i ett samhälle för att det skall uppfylla visionen om ett värdigt liv för alla. Den ökande förståelsen för att fattigdom också inkluderar brist på möjligheter och trygghet har satt fokus på respekten för mänskliga rättigheter som en utgångspunkt för ett lands utveckling.

De ekonomiska, kulturella, medborgerliga, politiska och sociala rättigheterna täcker in alla delar av en människas liv och vardag. Genom åtaganden i de internationella MR-konventionerna har varje stat åtagit sig att respektera och genomföra dessa rättigheter, och således att låta dem utgöra utgångspunkt och måttstock också för landets utvecklingssträvanden.

Regimer som kränker mänskliga rättigheter har ibland försökt försvara sitt handlande genom att hänvisa till lokala traditioner, religiösa påbud eller låg utbildningsnivå. Alla sådana argument måste avvisas. Mänskliga rättigheter är universella och gäller alla människor över hela världen utan åtskillnad. Presentationen av rättigheter i kategorier innebär ingen gradering. En rad FN-beslut har understrukt vikten av att de olika rättigheterna ses som ömsesidigt samverkande och delar av samma helhet.

5.2.1 Det civila samhällets roll

Ett *aktivt civilt samhälle* är centralt för ett lands utveckling och fattigdomsbekämpning⁸. Det kan beskrivas som den mångfacetterade delen av samhället som finns mellan staten och den privata sfären. Det består av många olika slags grupper och sammanslutningar inom vilka människor gemensamt agerar. Det civila samhällets organisationer och grupper representerar alltså en mångfald olika intressen, ambitioner och prioriteringar som kan vara både samverkande och motverkande. Det rymmer överallt en blandning av både formella och informella organisationer, grupper och nätverk. Där återfinns såväl politiska partier, religiösa samfund och fackföreningar, som välgörenhetsorganisationer, sparkassor, kvinnogrupper, yrkesförbund, idrottsföreningar m.m.⁹

⁸ Det civila samhället kom att bli ett begrepp under 1990-talet. Uttrycket är en försvenskning av engelskans "civil society", vilket också skulle kunna översättas med "det medborgerliga samhället".

⁹ Lindblom, 2001

Även anti-demokratiska och kriminella grupperingar, t.ex. terroristammanslutningar, tillhör det civila samhällets aktörer. I detta betänkande avser kommittén dock endast grupper och organisationer med *demokratiska förtecken* som vill främja en rättvisare global utveckling, och som på något vis engagerar sig i arbetet med att bekämpa fattigdomen. Detta kan ske såväl genom påverkansarbete inriktat på politiska processer, social mobilisering och attitydförändring som genom praktiskt arbete.

Det civila samhällets organisationer är viktiga för en fungerande demokrati, men det är fortfarande de politiska institutionerna som är avgörande för demokratins konsolidering. Av dessa kan man utkräva politiskt ansvar. Många av det civila samhällets organisationer representerar kvinnor, vilket gör dem särskilt viktiga i länder där de politiska institutionerna domineras av män.

Det civila samhället kan aldrig förstås isolerat från de *strukturer* det omges av. Är korruptionen utbredd finns givetvis risk att det civila samhället inte är annorlunda beskaffat. Karaktäriseras samhället av en stark auktoritetstro är det troligt att också detta avspeglas i organisationerna, som i dessa fall tenderar att styras av ledargestalter vars ledarskap inte ifrågasätts underifrån. En stark och legitim stat med demokratiska traditioner är oftast lyhörd gentemot det civila samhället. En auktoritär stat som saknar legitimitet kan däremot försöka styra, förtrycka och manipulera dessa folkliga krafter. På samma sätt kan odemokratiska organisationer påverka staten i negativ riktning.

Sedan 1980-talet har *antalet organisationer vuxit lavinartat*, både i höginkomst- och utvecklingsländer. I utvecklingsländerna har det skapats många nya organisationer som är att likna vid icke vinstdrivande företag. Inte så sällan är de resultatet av att det funnits biståndspengar att tillgå¹⁰. Detta kan lätt leda till konkurrens mellan organisationerna i situationer då samordning i stället borde eftersträvas, vilket blivit särskilt påtagligt i stora katastrofer. Detta kan naturligtvis få negativa konsekvenser även för de traditionella ideella inhemska organisationerna¹¹.

Med väl förankrade organisationer kan det civila samhället bidra till människors delaktighet i förändringsprocesser på olika sätt, och därmed främja en långsiktig hållbar utveckling bland annat genom att:

¹⁰ Economist, 2000

¹¹ Rydsmo, 2001

- *Främja demokrati och utveckla demokratisk kultur.* Demokratisering är ett viktigt redskap för att bekämpa fattigdom. Det civila samhällets organisationer kan i sitt interna arbete fungera som en skola i demokrati och genom sin utåtriktade verksamhet bidra till en demokratisk kultur i samhället. Organisationerna kan föra en dialog med makthavare, kontrollera politiskt maktmissbruk och därmed bidra till god samhällsstyrning.
- *Bidra till en önskvärd pluralism i samhället.* Genom att kanalisera människors åsikter och erfarenheter bidrar det civila samhällets organisationer till både bredd och mångfald i den offentliga debatten.
- *Vara bärare av en demokratisk framtid i icke-demokratiska stater.* I sådana samhällen kan ett spirande civilt samhälle vara ett uttryck för engagemang och motkrafter, som ännu inte har några formella ramar att verka inom.
- *Vara röst åt utsatta människor.* I speciellt utsatta situationer, när människor själva inte kan komma till tals, kan det civila samhällets organisationer förmedla och artikulera viktiga erfarenheter.
- *Visa på lokala och globala utvecklingsalternativ.* Genom sin mångfald och flexibilitet kan det civila samhällets organisationer arbeta fram alternativa lösningar för att skapa utveckling.
- *Skapa förutsättningar för strukturerad samverkan för gemensamma behov och ekonomisk tillväxt.* Ett samarbete människor emellan tar till vara initiativkraft och stärker tillit och normbildning. Man bygger upp sociala strukturer och informella regelverk. Detta skapar i sin tur förutsättningar för en ekonomisk tillväxt.
- *Vara brobyggare mellan lokalt och globalt arbete.* Det civila samhällets organisationer, som å ena sidan har lokala erfarenheter och å andra sidan samverkar på global nivå, har stora möjligheter att göra de kopplingar mellan lokal erfarenhet och global policy som globaliseringen kräver.
- *Komplettera statens ansvar för utbildning, hälsovård och annan bas-service.* Staten har skyldighet att tillgodose människors ekonomiska och sociala rättigheter. Den har också huvudansvaret för sina medborgares sociala välfärd. Men det civila samhällets organisationer kan emellertid när så krävs komplettera detta arbete och även visa på modeller och nya lösningar.

5.2.2 Medias roll

För en *demokratisk utveckling* krävs fria och *oberoende medier* som är reglerade i grundlagen och fungerar i praktiken. Starka och oberoende media kan bidra till att förbättra den öppenhet som ska känneteckna offentlig verksamhet och bidra till dess ansvarstagande. I praktiken är dock möjligheterna ofta begränsade för såväl opposition som det övriga civila samhällets organisationer att föra ut sina budskap i framför allt etermedia. Medierna är ofta knutna till regeringsmakten eller till kommersiella intressen utan uttalade samhällsuppdrag. Föreningspress och liknande media kan spela en viss roll i utvecklingsprocessen, men de har ofta en svag ställning.

Mediernas roll som *granskare av makt* och företrädare för de mest utsatta människorna är en roll som generellt inte ges mycket utrymme i flertalet utvecklingsländer. Enskilda journalister eller författare spelar däremot inte så sällan en betydelsefull roll i demokrati- och utvecklingssträvanden.

Medierna, i synnerhet radion och televisionen, är i många samhällen allmänhetens viktigaste *informationskälla* för kunskap och kännedom om omvärlden. Detta har gjort att nästan all kommunikation är beroende av den bild som journalister och andra medieställda har och förmedlar. De nyheter och den information man kan få via nya elektroniska media och Internet är fortfarande relativt begränsad. Om den i dag starkt begränsade tillgängligheten ökar kan man dock förutse en förändring genom mer diversifierad information.

5.2.3 Jämställdhet

I fattigdomsbekämpning är jämställdhet både ett oundgängligt medel och ett mål i sig. Fattigdomsbekämpning – liksom jämställdhetssträvanden – är i hög grad frågor om att *utmana rådande maktstrukturer* och egenintressen. En nyckelfråga i all fattigdomsbekämpning är enskilda människors – både kvinnors och mäns – delaktighet och möjlighet att påverka sina liv, och en nyckelfråga i jämställdhetsarbetet är att vidga kvinnors handlingsutrymme¹². Skillnaderna i villkor mellan könen är ofta störst i de fattigaste befolkningsgrupperna.

¹² Johnsson-Latham, 2000

Avsaknad av jämställdhet innebär stora mänskliga problem och avsevärda förluster i termer av social, politisk och ekonomisk utveckling. Kvinnors låga utbildning och dåliga tillgång till hälsovård drabbar inte bara dem själva utan även framtida generationer. Studier visar att en kvinna med mer utbildning har större möjlighet att påverka sin livssituation. Hon kan vårda sina barn bättre och inser lättare betydelsen av utbildning för sina barns bästa.

I den internationella diskussionen om strategier mot fattigdom har frågor om makt alltmer kommit i fokus. Analyser av fattigdom brukar visa hur lokala makthavare söker tillskansa sig resurser och inflytande på fattiga människors bekostnad. Mer sällan påpekas att mönstret ofta går igen på *familjenivå* – där männen i kraft av tradition och gällande värderingar fattar besluten och kontrollerar resurserna. Många kvinnor saknar makt över sin egen kropp, sin sexualitet och sin fertilitet. När män äger och kontrollerar hemmet har kvinnor få möjligheter att freda sig mot våld och utnyttjande.

Diskrimineringen har ett *ekonomiskt pris* och ökar fattigdomen, till exempel när det gäller rätten för kvinnor att inneha egendom och ärva mark på samma villkor som män, vilket i sin tur gör det svårt för kvinnorna att få krediter för att producera och därmed få mat och uppehälle för familjen. I vissa länder har det visats att de få kvinnliga husägarna prioriterar investeringar för familjens välfärd och för inkomstgivande verksamheter högre än de manliga husägarna gör. Bara en begränsad del av världens tillgångar ägs eller kontrolleras dock av kvinnor.

Bristen på jämställdhet har *makroekonomiska konsekvenser* för ett lands produktivitet och ekonomiska tillväxt. Studier visar att ju fler kvinnor som får utbildning, desto högre blir tillväxten¹³. Högre utbildning är förknippat med minskat barnafödande, vilket i sin tur ger kvinnor bättre möjligheter till utbildning och arbeten. Avsaknaden av kvinnor i politiken och i arbetskraften verkar, enligt forskningen, påverka förekomsten av korruption i ett land.

Sociala normer, lagar och politik, bidrar till att skapa skillnader mellan män och kvinnor vad avser tillgång till hälsovård, arbetskraftsdeltagande och utbildning. För att jämställdhet skall kunna uppnås måste dessa strukturer påverkas och förändras. Det är viktigt att genomföra *lagändringar* som ger kvinnor och män samma lagliga rättigheter och möjligheter. Man måste samtidigt också arbeta för att förändra sociala normer och attityder. Viktiga

¹³ World Bank, 2001a

instrument i detta arbete är lagar som skyddar kvinnor från våld och övergrepp, som ger kvinnor rätten att äga land och bostäder och att delta på arbets- och kreditmarknaderna på jämställda villkor.

Diskrimineringen har också ett *politiskt pris*. Kvinnors, och speciellt fattiga kvinnors, bristande ekonomiska och politiska makt är ett allvarligt utvecklingsproblem, eftersom det innebär att kvinnors intressen, som indirekt också är viktiga för en hållbar utveckling, inte speglas eller vägs in i beslut.

FN:s konvention om eliminering av diskriminering av kvinnor (CEDAW) och aktionsprogram från kvinnokonferensen i Peking har fått ett omfattande stöd och en granskningskommitté följer upp hur stater genomför sina åtaganden.

Många utvecklingsaktörer, bl.a. Världsbanken och DAC, lyfter idag fram utbildning av flickor som en viktig väg för att öka jämställdheten och minska fattigdomen. Varje flicka har rätt till en god och relevant basutbildning, men det räcker inte. Det finns studier som visar att även då flickor och kvinnor är bättre utbildade, så får de inte bättre och mer välbetalda arbeten än män. Flickor fullföljer emellertid mer sällan utbildningen än pojkar och tas ofta först ur skolan när familjer inte har råd med utbildning eller har behov av arbetskraften hemma.

Många kvinnor riskerar liv och hälsa genom ständigt återkommande *graviditeter*. En halv miljon kvinnor dör årligen i samband med graviditet för att de saknat möjlighet till familjeplanering, mödrarådgivning och service. Männen i familjen motsätter sig ofta preventivmedel eller att kvinnorna använder den mödra- och förlossningsservice som finns.

Kvinnor utsätts ofta för *våld och övergrepp*, just för att de är kvinnor. I många samhällen beivras inte våld och övergrepp, även om de står i strid med både internationell och nationell lagstiftning. Det faktum att ett stort antal miljoner kvinnor i dag är könsstypade speglar att det på många håll finns ett socialt sanktionerat av patriarkala traditioner, som dessutom upprätthålls av kvinnorna själva. Det innebär stora risker och hälsokomplikationer. Handeln med unga kvinnor och flickor för sexuellt utnyttjande är ett annat exempel. Ytterligare ett är grova våldtäkter i krig och konflikt.

Det är viktigt att *män deltar* i arbetet mot könsdiskriminering. Erfarenheter visar att om män involveras kan positiva framsteg göras. Om män demokratiskt delar med sig av makten har alla – både män, kvinnor och barn – mycket att vinna på det. Att bredda

och fördjupa analysen också av pojkars och mäns villkor och beteenden är ett viktigt bidrag till en effektivare politik för jämställdhet, fattigdoms- och aids-bekämpning.

Det är mycket svårt för enskilda individer att *förändra sociala normer* och institutioner på egen hand. En djup medvetenhet om behovet av könsrollsanalyser vid utformning av politik, liksom en strävan efter att befärma jämställdhet, är centrala element för att en regering på ett effektivt sätt skall kunna bekämpa fattigdomen och befärma utveckling. Könsrollsmedvetenhet leder till ett effektivare genomförande av program och projekt. Det är viktigt att notera att män måste utgöra målgruppen för många insatser.

Ett antal *områden* förefaller som extra *väsentliga*: lika tillgång till representation i beslutande fora och lika tillgång till resurser och rättigheter. Insatser som krävs för att uppnå detta är flera. Bland annat krävs en reformering av institutioner så att män och kvinnor har samma lagliga rättigheter och möjligheter. Det krävs även ett aktivt arbete för att se till att sedvanerätten anpassas till detta. Kollektiva och privata tjänster, t.ex. lokalisering av skolor och hälsostationer bör utformas så att jämställdheten främjas. Dessutom bör den ekonomiska utvecklingen främjas för att stärka motivationen till en mer jämställd fördelning av resurser.

Det behövs också jämställdhet i tillgången till produktionsmedel och förtjänstmöjligheter, en anpassning av socialförsäkringssystemen så att de tillgodoser både kvinnors och mäns behov samt ett stärkande av kvinnors politiska inflytande och deltagande, dels genom att förstärka deras lagliga rättigheter, dels genom aktiva åtgärder.

5.2.4 Barns rättigheter

I många utvecklingsländer är hälften av befolkningen under 18 år. *Barnens situation* är en tydlig *indikator* på ett samhälles utveckling, och hur dess resurser förvaltas och fördelas¹⁴. Attityden till och behandlingen av barn speglar samhällets värderingar och människosyn. Det är i mycket barnen som får bära konsekvenserna av föräldrarnas och samhällets fattigdom. Bristen på resurser, inflytande, trygghet och utbildning minskar möjligheten till barns fysiska, mentala och sociala utveckling medan den ökar risken för kränk-

¹⁴ Rindeljäll, 2001

ningar, orättvis behandling, utnyttjande, misshandel och sexuella övergrepp. För att bekämpa fattigdomen är det därför nödvändigt att definiera åtgärder som syftar till att radikalt förändra barns livsvillkor.

Barndomen är den period i livet då människan är som mest sårbar och beroende av andra för sin överlevnad och utveckling. Det är också den mest utvecklande och formbara. Barn har därför genom FN:s barnkonvention förstärkta mänskliga rättigheter. Barnen är varje samhälles viktigaste resurs inför framtiden. Allt fler studier visar att satsningar på barn är en *investering* i ett framtida samhälles välfärd. Satsningar på förverkligande av barnkonventionens innehåll är en investering i ett samhälles utveckling och *framtid*. Varje stat ansvarar för att främja barnets bästa genom lagstiftning och planer för omsorg och skydd omfattande alla barn i landet.

Barnkonventionen, som trädde i kraft 1990 och fick en närmast global uppslutning, har kraftigt bidragit till att lyfta upp frågan om barns rättigheter på den politiska agendan. Mekanismer för uppföljning av konventionens tillämpning finns på plats internationellt och i de flesta länder också på nationell nivå. Mycket arbete återstår dock innan konventionen får fullt genomslag för barns villkor.

Några övergripande *principer i konventionen* är vägledande för hur rättigheterna skall tolkas och genomföras. De kan också fungera som vägledning vid intressekonflikter och avvägning mellan olika rättigheter. Inget barn får diskrimineras. Barn har rätt att utveckla sina möjligheter. Vidare skall samtliga beslut som rör barnet – inte bara de som tas av offentliga institutioner utan även av privata aktörer – ha sin utgångspunkt i barnets bästa. Konventionen värnar vidare om barns frihet och självbestämmande, och kräver en betoning av barnets rättighet att få sin talan hörd i frågor som rör henne eller honom.

I konventionen betonas att föräldrarna har det *primära ansvaret* för att försörja, skydda och vägleda sina barn, men staten behöver skapa förutsättningar för föräldrar att ta hand om sina barn. Staten måste också vara beredd att skydda och stödja barn när föräldrar inte tar sitt ansvar.

För att förverkliga barnkonventionen krävs i varje land *en långsiktig nationell strategi* som fokuserar på resultat, process och utvärdering. En sådan behöver bygga på samarbete mellan olika aktörer som myndigheter, enskilda organisationer och media, inte minst på lokal nivå och i barnens dagliga miljö. Skolan kan spela stor roll.

Barns rättigheter bör genomsyra såväl skolplan och pedagogik som skolmiljön. Att ta upp frågan om barns rättigheter är ett första viktigt politiskt ställningstagande. Att se över existerande lagstiftning så den harmoniserar med barnkonventionen är nästa steg. Genom att i politiskt och ekonomiskt beslutsfattande introducera *konsekvensanalyser* för att utvärdera effekter på barn kan frågans prioritet accentueras.

Regeringar och lokala styrelser behöver därför utveckla former för att *lyssna till barn* i frågor som rör dem och ta hänsyn till deras åsikter. Barn behöver också bli medvetna om sina rättigheter, liksom deras föräldrar, lärare och andra vuxna de möter.

5.2.5 Människor med funktionshinder och deras rättigheter

Människor med funktionshinder tillhör ofta de *fattigaste bland de fattiga*. Sambandet mellan fattigdom och funktionshinder blir tydligt med den bredare innebörden i begreppet fattigdom; förutom bristen på pengar och mat, tillkommer isolering, utsatthet, sårbarhet och diskriminering. Det är vanligt att människor med funktionshinder lever ett isolerat liv boende på en institution eller mer eller mindre undagömda i hemmet. De är ofta maktlösa, eftersom de saknar möjlighet till utbildning eller samhällspåverkan, och de är sårbara genom sitt beroende av omvårdnad och rehabilitering. En osäker inkomst eller ingen alls, bl.a. på grund av diskriminering i arbetslivet, medför naturligtvis även en ekonomisk fattigdom. Livssituationen för en människa med funktionshinder innefattar därför ett antal faktorer som på olika sätt ökar risken att hamna i fattigdom. Att minimera dessa risker blir därför också en nödvändig del i fattigdomsbekämpningen.

Kvinnor med funktionshinder i utvecklingsländer möter ofta en trefaldig diskriminering. De diskrimineras på grund av sin ekonomiska status, sitt kön och sitt funktionshinder. I många kulturer bedöms kvinnan utifrån sin roll som dotter, fru och mor. Då kvinnor med funktionshinder sällan kan eller får gifta sig, och inte heller blir mödrar, är deras status mycket låg. De diskrimineras inom de flesta områden i samhället, såsom utbildning, yrkesutbildning och arbetsmarknad. Detsamma gäller inom hälsosektorn. Rätt vård och rehabilitering är dock ofta en grundförutsättning för mycket annat.

Traditionellt är funktionshinder inte sällan förknippat med straff, synd och något som inger rädsla, skam och osäkerhet. Detta leder ofta till att *barn med funktionshinder* göms undan, sätts på undantag i jämförelse med andra i familjen eller till och med helt förnekas. I vissa miljöer är det vanligt att barn sätts på gatan för att tigga och fräntas både respekt och möjligheten att leva ett värdigt liv och utvecklas som andra barn. Ofta negligeras dessa barn även av skola, myndigheter, kultur och media. Den fysiska miljön hindrar barnen från att röra sig fritt, leka och träffa kamrater. Enligt SHIA (Svenska handikapporganisationernas internationella biståndsforening) har endast ett par procent av barn med funktionshinder i utvecklingsländerna tillgång till utbildning¹⁵.

Människor med funktionshinder är *inte en homogen grupp* utan återfinns i alla delar av samhället, med olika bakgrunder och förutsättningar. Med ett rättighetsperspektiv är utgångspunkten den enskilda människan med hans eller hennes behov och individuella förutsättningar. De mänskliga rättigheterna är universella och innefattar alla människor utan undantag. Eftersom det finns en mängd sociala, ekonomiska, normativa, kulturella och rent fysiska hinder som begränsar funktionshindrades möjligheter att ta del av och bidra till sin egen utveckling så har inte alla människor samma förutsättningar att tillgodogöra sig och åtnjuta sina rättigheter. För att kunna tala om *alla* människors lika värde och rättigheter krävs att man tar dessa hinder i beaktande och försöker hitta lösningar utifrån hur enskilda människor upplever sin situation.

5.3 Politik för ekonomisk utveckling

En *fattigdomsbekämpande ekonomisk politik* är en avgörande förutsättning för ett lands möjligheter att minska fattigdomen. Ekonomisk tillväxt, grundad på makroekonomisk stabilitet, en aktiv fördelningspolitik och ändamålsenliga institutioner är viktiga delar i politikens utformning. En tillväxtfrämjande politik behövs för att etablera gynnsamma investeringsförutsättningar i utvecklingsländerna, vilket är nödvändigt för att generera kapital, tillväxt och selsättning¹⁶.

För att minska fattigdomen behövs både ekonomisk tillväxt och bättre inkomstfördelning. För att uppnå det internationella ut-

¹⁵ SHIA, 2000

¹⁶ World Bank, 2000b; Stern 2001

vecklingsmålet om halverad fattigdom till år 2015 skulle exempelvis Afrika behöva en tillväxt på minst 7 procent per år och en mer jämlik fördelning av inkomsterna. Enbart att förhindra en ökning av antalet fattiga kräver en tillväxt på 5 procent¹⁷. I samhällen där stor ojämlikhet råder är således en aktiv *fördelningspolitik*, som inkluderar inte bara inkomster utan även innehållet i en samlad socialpolitik, viktig för att påskynda minskningen av fattigdomen¹⁸. I många samhällen krävs riktade åtgärder för att motverka socialt baserade skillnader i tillgångar, exempelvis via landreformer, via åtgärder som ökar andelen flickor i skolan och via mikrokrediter för fattiga kvinnor. Den enskilda individen behöver stöd från samhället för att ta sig ur fattigdomen. För ett ökat välstånd krävs förbättrad tillgång till arbete, lån, vägar, elektricitet, marknader för avsättning för produkter samt tillgång till utbildning, sanitet och hälsoservice. Ekonomiska reformer som skapar förutsättningar för detta är avgörande, men de måste anpassas till de lokala förutsättningarna.

Till följd av flera utvecklingsländers omfattande ekonomiska problem under 1980-talet med bytesbalansunderskott, växande skuldbörda, svaga finansiella system och hyperinflation förordades mot slutet av årtiondet ett antal ekonomisk-politiska åtgärder som kom att betecknas ”*the Washington consensus*”. Till åtgärderna, som lanserades av IMF, Världsbanken och den amerikanska administrationen, hörde makroekonomisk stabilitet genom låg inflation, små budget- och bytesbalansunderskott, avreglering av kapitalmarknaden och avskaffande av handelshinder. På senare tid har denna politikens snäva inriktning mot ekonomisk stabilitet ifrågasatts. Politiken har breddats till att även omfatta andra åtgärder för att skapa fungerande marknader såsom sund finanspolitik, institutionsbyggnad, konkurrensfrämjande, utbildningsinsatser och teknologiöverföringar etc¹⁹. De statliga och kommunala förvaltningar som utarmades under strukturanpassningspolitiken behöver också stärkas för att kunna styra och samordna uppbyggandet av nödvändig infrastruktur och service.

Finanssektorn, som utgör ekonomins blodomlopp, är undermålig i många utvecklingsekonomier. Fattiga människor har drabbas särskilt hårt av följderna vid nationella eller internationella kriser i systemet. Krisen i Sydostasien 1997-1998 medförde exempelvis att cirka 25 miljoner människor i Indonesien, enligt Världsbankens

¹⁷ World Bank, 2000a

¹⁸ Razavi och Mkandawire, 2001

¹⁹ Stiglitz, 1998

beräkningar, åter föll under strecket för varaktig extrem fattigdom (En US-dollar per dag). För att komma till rätta med problemen i enskilda länder behövs bl.a. ökad konkurrens inom banksektorn, inrättande av en finansinspektion och en stabil valuta.

Finansiella kriser och olika *ekonomiska chocker* slår hårdast mot de fattiga. För att motverka detta krävs en hållbar ekonomisk politik och ett robust finansiellt system i kombination med åtgärder för att begränsa skadeverkningar av hastiga, kortsiktiga kapitalflöden när ekonomin öppnas mot omvärlden. Finansiering av åtgärder riktade till fattiga måste säkras under en recession. Sociala skyddsnät som skyddar individer vid hastiga förändringar och konjunktursvackor måste finnas till hands eller skapas. En kombination av åtgärder kan även behövas för riskhantering på lokal- och hushållsnivå, t.ex. mikroförsäkringsprogram, expansion av offentliga arbeten, livsmedelsprogram och fonder för lokala projekt.

5.3.1 Näringsliv och arbetsmarknad

Utveckling av det lokala *näringslivet*, de offentliga och privata sektorerna är grunden för länders ekonomiska tillväxt och därmed fattigdomsminskning. Majoriteten av världens fattiga måste finna sin försörjning i den privata sektorn. I syfte att stimulera näringslivet och privata investeringar bör staten verka för en stabil makroekonomisk politik, gynnsamma investeringsförutsättningar, ett hållbart finansiellt system samt ett tydligt och öppet affärsklimat²⁰. Vidare krävs att korruptionen bekämpas, att tillgång till lån säkras samt att transaktionskostnaderna för att nå inhemska och utländska marknader minskas t.ex. genom satsning på en väl fungerande infrastruktur, där tillgång till energi, transporter och telekommunikation (t.ex. Internet) säkras.

För att uppnå ekonomisk tillväxt måste nödvändiga privata investeringar kompletteras med *offentliga investeringar* inom framför allt infrastruktur, kommunikation, hälsovård och utbildning. I syfte att minska fattigdomen bör investeringarna i högre grad riktas direkt till de fattiga. Av stor vikt är att stärka kvaliteten och de fattigas inflytande över viktiga funktioner i samhället som hälsofrågor och utbildning.

²⁰ Vlachos, 2001a

En väl fungerande *arbetsmarknad* är också en viktig förutsättning för att ett lands näringsliv skall kunna utvecklas och fungera effektivt. Samförstånd mellan parterna på arbetsmarknaden är av stor betydelse för utvecklingen av produktion och handel liksom för fördelningen av produktionsresultaten. Kompetenta arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer behövs dessutom för att tillförsäkra arbetstagarnas rättigheter i arbetslivet liksom för att tillse att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls. En aktiv arbetsmarknadspolitik bör även prioriteras där yrkesutbildning, arbetsförmedling och utveckling av arbetsmarknadens infrastruktur ingår.

Den informella sektorn, dvs. produktionen utanför den formellt registrerade företagsamheten, utgör i många utvecklingsländer en väsentlig del av ländernas produktion och sysselsättning. Lokala småentreprenörer har ofta svårt att erhålla vanliga bankkrediter samtidigt som de på senare tid introducerade mikrokrediterna framförallt är inriktade på mindre projekt och inte avsedda för småindustriell verksamhet. I syfte att utveckla småföretagsamhet kan införandet av *minikrediter*, som ett komplement till mikrokrediter, vara ett högst verksamt instrument.

För att åstadkomma tillväxt behöver ekonomier även expanderas till *regionala och internationella marknader*. För att en nation skall kunna dra nytta av exportinkomster i fattigdomsbekämpningen krävs dessutom väl fungerande institutioner som främjar tillväxt och ombesörjer fördelningspolitiken i samhället.

Att utvecklingsländer drar stor nytta av utländska *direktinvesteringar* är allmänt accepterat. Förutom bristvaran kapital för dessa investeringar med sig tillgång till nya marknader och produktionstekniker samt ger inhemska arbetare träning och utbildning. Omdömet om utländska portföljinvesteringar är mer omtvistat. Snabba kapitalrörelser ökar inte bara tillgången på kapital i ett land utan också risken för snabbt utflöde av kapital. För att utvecklingsländer ska kunna dra nytta av den finansiella globaliseringen utan att utsätta sig för enorma risker rekommenderas numera försiktiga avregleringar vid väl avvägda tidpunkter²¹.

²¹ Jordahl, 2001

5.3.2 Informations- och kommunikationsteknologi

Väl fungerande infrastruktur och tillgång till telefoni- och data-tjänster framhålls alltmer som avgörande faktorer för ekonomisk, social och kulturell utveckling. De grupper som saknar elektricitet och anslutning till Internet är marginaliserade på förhand. Medborgarnas rätt att söka, mottaga och sprida information måste säkras. En stor potential finns att höja kunskapen hos fattiga människor, liksom effektiviteten i en rad olika verksamheter via *informations- och kommunikationsteknologin* (ICT). Internet kan användas för att förbättra utbildningen (distansundervisning), hälsovården, öka människors deltagande i demokratiska processer, förbättra myndigheternas service etc. Internet kan också användas för att informera om marknadspriser för grödor och insatsvaror, sprida kunskap om effektiva brukningsmetoder och livsmedelstillgång, varna för skördesjukdomar samt informera om arbetstillfällen, väder, katastrofplaner, juridiska rättigheter etc. Ur jämställdhetsperspektiv kan ICT på sikt skapa nya och fler arbetsmöjligheter för kvinnor och därmed förändra deras livsvillkor i utvecklingsländer. En fungerande ICT-infrastruktur kommer också att vara ett krav för att kunna attrahera internationellt näringsliv och utländska direktinvesteringar²².

Introduktionen av ICT *försvåras* av en rad faktorer som t.ex. otillräcklig infrastruktur (inklusive bristen på el), höga telekommunikationskostnader, dåliga regelverk eller avsaknad av sådana, samt brist på utbildad och kunnig arbetskraft. Generellt tycks teleoperatörer inte anse telekommunikationer på landsbygden som lönsamma. Den förhärskande attityden är att subventioner krävs, även om krav på rurala satsningar ofta ingår i licensättaganden. Den långsamma expansionen på landsbygden beror även på att befintliga affärsmodeller, som ofta utgår från att operatören skall äga en stor del av nätet, bidrar till för höga investeringskostnader och olämpliga distributionsformer. Omfattande investeringar är onekligen en förutsättning för att en majoritet av befolkningen skall få tillgång till informationstekniken. Utvecklingen av affärsmodeller och ny teknik bör därför fokusera på att finna former för låga tröskeleffekter och bred riskdelning, korta ledtider och snabb ökning av antalet användare samt ökat entreprenörskap och flexibla kundlösningar.

²² Glimbert, 2001

Potentialen för telefoni och Internet-tjänster är mycket stor, men det krävs delvis *andra distributionsformer* än de som inriktar sig på enskilda individer och företag. Fattigdomen medför att bara ett fåtal har råd att ha abonnemang och lönsamhet kan därmed inte uppnås. En ny distributionsform som vuxit fram är s.k. mikro-operatörer, dvs. små lokala operatörer som bedriver sin verksamhet nära sina kunder och som finansierar lokala telenät baserade på småskaliga tekniska lösningar.²³

En utveckling där kunskap och information blir allt viktigare produktionsfaktorer öppnar också möjligheter för en demokratisering av samhället. Samhällets uppgift är att göra *kunskapsbyggande* och informationsinhämtning möjlig bland annat genom att förstärka tillgången till information med den moderna teknik som finns att tillgå också på landsbygden.

Sammanfattningsvis behöver således *ICT-strategier* utvecklas, de nationella telebolagen avregleras och moderniseras, samtidigt som tillgängligheten till telefoni och datatjänster stegvis måste förbättras för alla människor²⁴.

5.3.3 Handels och handelspolitikens roll

Internationell handel kan vara en *kraftfull tillväxtmotor* och en viktig källa till utvecklingsfinansiering²⁵. En öppen handelsregim och ökad handel bidrar till att skapa ett konkurrenstryck på marknaden. En dynamisk process sätts igång som ger ökad effektivitet, produktivitet och tillväxt. Ett flertal empiriska studier²⁶ pekar på ett klart samband mellan ett lands öppenhet och dess tillväxt. Genom handel kan landet nyttiggöra sig billig import, vilket är något som gynnar såväl den enskilda medborgaren som producenter i behov av insatsvaror. Genom export får landet tillgång till egna finansiella resurser som kan användas i utvecklingsansträngningarna. Handelshinder och höga tullmurar har däremot en tendens att konservera handelsrelationerna länder emellan. Den potential som finns i form av ökad handel med grannländer frigörs inte till följd av detta.

Samtidigt som en relativt bred enighet råder kring sambandet mellan ett lands öppenhet och dess tillväxt finns det olika åsikter

²³ Glimbert, 2001

²⁴ För en utförlig diskussion om hur den nya ICT-tekniken kan användas, se Accascina, 2001a och 2001b

²⁵ Jordahl, 2001

²⁶ Nordström, 2000

om effekterna på fattigdomen. Politiken måste kompensera fattiga människor som drabbas av *omställningskostnader*²⁷. Tillväxtpolitik måste kombineras med omfördelning. För att handeln skall ge önskade effekter bör den ingå i en övergripande strategi för utveckling och fattigdomsbekämpning. Den ekonomiska politiken i stort behöver vara i ordning. Ökad öppenhet och liberalisering av handelspolitiken medför att handelsrelaterade intäkter, från t.ex. tullar, minskar och måste ersättas med andra intäktskällor, som t.ex. mervärdeskatt och inkomstskatter. En felaktig växelkurs, ett starkt beroende av tullintäkter för att finansiera delar av statsbudgeten och etableringshinder är exempel på politik som försvårar möjligheten att dra nytta av världsmarknaden.

Utvecklingsländernas *institutioner* brister många gånger i förmåga att hantera export och import. Tullprocedurerna är ofta onödigt krångliga och möjliggör därmed korruption. Kunskapen om de krav som ställs på den internationella marknaden är bristfällig²⁸. Här kan Sverige och EU göra en insats redan genom att bättre förmedla kunskap om de regler som gäller på den europeiska marknaden.

En utveckling av de *lokala och inhemska marknaderna* är ett naturligt steg på vägen mot att kunna öka den internationella handeln. Utbyggd infrastruktur och rättssäkerhet är några av förutsättningarna för att nationella och utländska investerare ska våga investera och för att handel skall vara möjlig.

Handelspolitiken i flertalet utvecklingsländer har i stor utsträckning fokuserat på relationen mellan utvecklingsländerna och de rika länderna. Cirka 40 procent av utvecklingsländernas export går dock till andra utvecklingsländer²⁹, trots att över huvuddelen av tullhindren för deras export finns i andra utvecklingsländer. Utvecklingen i medelinkomstregionen (Latinamerika, Arabvärlden och Sydostasien) har hämmats av den protektionism som hindrat handeln mellan grannländer och därmed försvarat framväxten av *regionala marknader*. Även i låginkomstregionen (Sydasien och Afrika söder om Sahara) har den regionala handeln hindrats av mycket höga tullmurar. Det är angeläget att den pågående minskningen av utvecklingsländernas tullnivå fortsätter då det generella problemet är att handeln är för liten och i de fattigaste länderna saknas nästan helt.

²⁷ Winters, 2001

²⁸ Arhan, 2001

²⁹ World Bank, 2002

Regionalt samarbete är också viktigt för att utveckla ökad konkurrenskraft och skapa starka institutioner. Genom att bilda allianser stärker man också sin röst i handelspolitiska sammanhang. Länderna behöver också bygga upp nödvändig kapacitet för policyformulering och identifiering av de egna handelspolitiska intressena. Med en starkare nationell handelspolitik kan man bättre tillvarata sina intressen i det multilaterala handelssystemet. Här krävs dock förhandlingskapacitet och resurser för att delta i internationella möten, liksom kunskaper för att genomföra gjorda åtaganden.

De *minst utvecklade ländernas* andel av världshandeln har sjunkit från drygt en procent för tjugo år sedan till cirka en tredjedels procent i dag. Endast ett par promille av världens samlade utländska investeringar har gjorts i denna grupp länder under de senaste åren. Ländernas deltagande i det internationella handelssystemet är också ytterst marginell. Orsakerna är bl.a. brist på handelspolitisk expertis och svårigheter att producera varor som är konkurrenskraftiga på världsmarknaden³⁰. Dessutom är WTO-avtalens praktiska konsekvenser förenade med höga kostnader, bl.a. för att bygga upp eller reformera nationell lagstiftning och myndighetsutövning. Vidare drabbas länderna av de många handelshinder som möter utvecklingsländerna generellt³¹, även om de minst utvecklade länderna genom bl.a. särskilda preferensordningar har möjligheter att få, och också har fått, undantag från dessa hinder.

Många länder har etablerat s.k. *frihandelszoner* i avsikt att utveckla handeln och näringslivet. Enligt OECD fanns det cirka 850 sådana zoner år 2000 (exklusive Kina som har flera hundra zoner), en ökning från cirka 500 stycken år 1996. Sammanlagt sysselsätts cirka 27 miljoner människor i dessa zoner. Mer än två tredjedelar av företagen i zonerna är lokalt ägda eller samriskföretag (joint ventures) mellan lokalt och utländskt ägande. I flertalet zoner gäller nationell lagstiftning även om undantag finns exempelvis i Bangladesh, Pakistan och Panama. Många zoner lockar utländska investerare med produktivitetshöjande utbildningsprogram för arbetskraften. Lönerna tenderar också att vara högre i zonerna än genomsnittet i värdlandet medan arbetsrätten ofta åsidosätts.

³⁰ Arhan, 2001

³¹ de Vylder, m.fl., 2001

5.3.4 Ohanterlig skuldbörda

Flera fattiga länder dras med höga skuldbördor som i vissa fall är ohanterliga. Mekanismer har länge funnits för att hantera bilaterala offentliga och privata fordringar liksom biståndsrelaterade fordringar. Först 1996 kom även de multilaterala organens fordringar att omfattas av ett *system för skuldlindringar* för de fattigaste länderna genom det s.k. HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries). Detta initiativ identifierar 37 länder som lider av en ohanterligt stor skuldtjänst, dvs. räntor och amorteringar. Länderna har en så hög skuld att skuldtjänsten tränger ut nödvändiga investeringar och offentliga utgifter för ekonomisk utveckling och därmed fattigdomsbekämpning. Flera av länderna i fråga befinner sig i eller har precis kommit ur en väpnad konflikt.

Syftet med HIPC-initiativet är att ett land permanent skall uppnå en *hanterbar skuldnivå*³². Tanken är att samtliga involverade långivare, dvs. de internationella finansiella institutionerna, Parisklubben³³, övriga bilaterala fordringsägare samt de kommersiella fordringsägarna, skall ta ett samlat grepp om ett skuldlands situation. Var och en skall sedan ta ansvar för sin del av HIPC-ländernas skulder. Syftet är att fattiga och skuldyngda länder som bedriver en sund ekonomisk politik skall återfå en hanterbar skuldsituation.

Under 1999 *förstärktes detta initiativ* genom att målet för vad som utgör en hanterbar skuldnivå sänktes. Därigenom fick fler skuldyngda länder tillgång till större skuldlättnader än tidigare. Förstärkningen innebar också att skuldlättnader nu medges snabbare samt att kopplingen mellan skuldlättnad och fattigdomsbekämpning betonats.

Skuldlindringen skall bidra till att undanröja en situation där skuldtjänsten är så stor att den förhindrar investeringar inom andra områden, t.ex. utbildning och hälsa. Medlen som frigörs när skuldlättnaden ges skall kanaliseras till *fattigdomsbekämpning*. De nationella fattigdomsstrategierna har till uppgift att beskriva hur detta skall gå till i det enskilda fallet. Det finns dock en risk menar UNCTAD att förväntningarna på HIPC-initiativets effekter är för

³² Vad som utgör hanterbar skuld i det enskilda fallet bestäms utifrån en gemensam analys utförd av skuldlandet, IMF och Världsbanken. Ett kriterium som passar för de flesta skuldländer är att skuldens totala omfattning inte skall vara mer än 150 procent av de årliga exportinkomsterna. Länder med mycket stor utrikeshandel kan understiga denna gräns om exporten i förhållande till BNP är 30 procent eller högre och statsinkomsternas storlek i förhållande till BNI är lägst 15 procent.

³³ En inofficiell sammanslutning av 19 höginkomstländer som gemensamt omförhandlar sina bilaterala offentliga fordringar. Sverige är medlem i Parisklubben sedan dess inrättande 1956.

högt ställda vad gäller dess bidrag till tillväxt och fattigdomsminskning³⁴. Flera fristående organisationer argumenterar dessutom för snabbare och radikalare skuldavskrivning.

HIPC är ett medel och en möjlighet för de fattiga och skuldyngda länderna att permanent ta sig ur sin ohanterbara skuldsituation. En grundläggande förutsättning för detta är emellertid att orsaken till landets ursprungliga skuldsituation åtgärdas. Det är inte endast skuldens storlek som är avgörande för hur landets ekonomi utvecklas och möjligheterna för fattigdomsbekämpning. *Skuldhanterbarhet* är i stället en funktion av sund ekonomisk politik, koncessionella resurser, direktinvesteringar, utveckling av exportmarknader, fattigdomsbekämpning, skuldhanteringskapacitet med mera.

Skuldtjänsten är ett av många flöden i statsbudgeten och externbalansen. Fattigdomsbekämpning och utveckling åstadkoms med hjälp av ett antal finansieringsinstrument där skuldavskrivning är ett bland flera. *Lånefinansiering* är, rätt hanterat, ett viktigt instrument i ett lands strävan mot utveckling. Således måste de fattiga ländernas förmåga att hantera sin upplåning väsentligt förbättras och deras möjlighet att få tillträde till i första hand lån från de internationella finansiella institutionerna och på sikt också från kapitalmarknaderna stärkas.

Fram till och med augusti 2001 hade sammanlagt 23 länder nått beslutspunkten under skuldlättnadsinitiativet. Tre av dessa länder (Uganda, Bolivia och Moçambique) har nått slutpunkten, och har därmed erhållit skuldlättnad på hela sin skuld.

5.3.5 Jordbruk och livsmedelssäkerhet

FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisation FAO uppskattar att 815 miljoner människor är kroniskt *hungriga och undernärda* i dagens värld³⁵. De saknar tillräckligt med mat för att leva ett aktivt och hälsosamt liv. Världens länder har kommit överens om målet att halvera antalet svältande till år 2015. FAO har dock kunnat konstatera att om minskningen av antalet undernärda fortsätter i samma långsamma takt som hittills, kommer nära 700 miljoner att fortsatt lida av kronisk hunger år 2015. Det kommer att ta 60 år att uppnå delmålet om en halvering. Även FN:s internationella jord-

³⁴ Andersson, M., 2001c

³⁵ FAO, 2001

bruksfond (IFAD) har konstaterat att landsbygds- och jordbruksbefolkningen måste få högre prioritet om fattigdomsmålet skall kunna uppnås och världens fattigdom halveras till 2015³⁶.

Rätten till mat ingår i de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Med utgångspunkt från aktuella befolkningsprognoser, i kombination med en rimlig ökning per capita av matkonsumtionen, behövs i princip en fyrdubbling av den globala livsmedelsproduktionen under de närmaste 40 åren.

I ett utvecklingsperspektiv är det nödvändigt att fokusera på de frågor som handlar om *hinder för jordbrukets utveckling*. I många utvecklingsländer är jordbruksutveckling ett av de bästa sätten att avskaffa fattigdomen och hungern³⁷. Av utvecklingsländernas samlade BNP svarar jordbruket för cirka en fjärdedel, i många av de fattigaste länderna för betydligt mera. En höjd levnadsstandard med ökad kvalitet på människors näringsintag förutsätter förbättrade villkor för utvecklingsländernas lantbruk. Förändringar i policymiljö och tillgång till odlingsbar mark är avgörande för småbönders möjligheter att öka produktiviteten. I många samhällen är jordreformer en förutsättning för att öka och effektivisera livsmedelsproduktionen. Infrastrukturen inom jordbruket måste också utvecklas med vägar till marknaderna och möjligheter att lagra produkterna. Det behövs förbättrad teknik och bättre tillgång till insatsvaror som är utvecklade för de aktuella produktionsvillkoren. En förutsättning för ökad produktion är att investeringar i jordbruket är lönsamma³⁸. Tillgången till krediter behöver öka, och de institutioner som arbetar med jordbruksforskning och rådgivning få mer resurser.

Vid liberalisering av handelsregimen i ett land måste hänsyn tas till att lägre priser på importerade jordbruksprodukter kan negativt påverka den inhemska livsmedelsproduktionen liksom bidra till en omsvängning till odling av exportgrödor.

Huvudparten av forsknings- och utvecklingssatsningarna inom jordbruks- och livsmedelsområdet sker i dag i huvudsak privat i höginkomstländerna och i allt färre och allt större livsmedelsindustrikoncerner. Det är nödvändigt med *forskning* om hur ett ur ekologisk synpunkt hållbart långsiktigt jordbruk med hänsyn tagen till naturresurserna skall bedrivas. Inte minst måste det småskaliga jordbrukets produktivitet i lågpotentiella områden uppmärksam-

³⁶ IFAD, 2001

³⁷ Andersson, M., 2001a

³⁸ Fahlbeck och Norell, 2001

mas. Forskningen bör även inriktas på naturliga och traditionellt odlade arter och grödor. I flera regioner är torktålighet en förutsättning för jordbruket. Utvecklingen måste ske med hänsyn till miljökonsekvenserna. Forskning på bättre odlingsmetoder och högavkastande grödor som kräver mindre bekämpningsmedel, som är anpassade till miljön och som är torkresistenta, kan åstadkomma både en produktionsökning och ett skydd av naturresursbasen.

Det finns även allvarliga *naturliga hinder* för lantbrukets utveckling. Stora delar av världens jordbruk finns i områden med sjunkande grundvattennivåer, vilket har med både bruksmetoder och klimateffekten att göra. En majoritet av världens befolkning kommer i framtiden att leva i områden med dålig tillgång till vatten. De mest torkdrabbade länderna tillhör jordens fattigaste. Torkproblemen är ibland kombinerade med erosion, skyfall och översvämningssproblem. Den nederbörd som faller kan vara riklig på helårsbasis, men regnet faller i sin helhet vid några få tillfällen per år.

Majoriteten av befolkningen på landsbygden i utvecklingsländerna lever på *självhushåll* och är mera beroende av vad naturen avkastar än respektive lands bruttonationalprodukt. Ett viktigt led i fattigdomsarbetet består sålunda i att stärka naturresursbasen, genom skogsplanteringar, markvårdsarbeten, utveckling av färskvattenresurserna samt skydd mot felaktig exploatering av de marina resurserna.

Utöver ovan nämnda faktorer kan huvudorsaken till lantbrukets utvecklingsproblem i de fattiga länderna sökas i två andra faktorer: bristen på utbildning och bristen på makt.

En betydande del av *utbildningsinsatserna* i utvecklingsländerna har varit och är inriktade på att ungdomar skall kunna lämna den agrara miljön. Det är i och för sig nödvändigt, men allt för begränsade utbildningsinsatser har riktats mot att utveckla kunskaperna och kompetensen i jordbruket. Det gäller både utbildningsinsatser om produktionsmetoder och förädlingsmöjligheter och om ekologiska samband som är nödvändiga för ett uthålligt jordbruk.

Det finns alltför få exempel på *förädlingsindustrier* för livsmedel i utvecklingsländerna. Produktionen och det ekonomiska resultatet beror bl.a. på avståndet till marknaden, organisationen kring upphandling, distribution samt tillgången till resurser för marknadsföring. Ofta hålls priserna nere genom inhemska statliga regleringar, nationella inköpsmonopol eller av producenternas allmänna maktlöshet på en svag marknad. Det medför att flertalet lantbrukare i utvecklingsländerna får betydligt lägre priser än världsmarknads-

priserna för samma varor. Skillnaden mot det högre världsmarknadspriset har ökat under flera decennier.

En grundpelare i hållbar landsbygdsutveckling är rättsligt skyddad tillgång till odlingsbar jord, vatten, krediter, information och teknologi till förmån för de fattiga³⁹.

Utvecklingsländernas jordbruk kännetecknas också av *oklara ägarförhållanden*, vilket håller tillbaka viljan att förbättra produktionsmetoderna. Det medför att ökad produktion och högre avkastning ofta äts upp av stigande arrenden eller än allvarligare – att en långt avlägsen ägare eller någon annan tar över marken. Jordreformer är därför en central maktfråga för jordbrukets utövare.

Särskilt allvarlig är situationen för landsbygdens *kvinnor*. De kan beräknas till 1,6 miljarder och representerar mer än en fjärdedel av världens befolkning. Kvinnor producerar mer än hälften av all mat i utvecklingsländerna – upp till 80 procent i Afrika och 60 procent i Asien. Däremot äger kvinnor bara två procent av jorden och erhåller endast en procent av alla jordbrukskrediter.

Situationen är så allvarlig att jordbruket i många länder producerar allt mindre för försäljning och alltmer enbart för familjernas självhushåll. Resultatet kan lätt ses i t.ex. många afrikanska huvudstäder som är beroende av en omfattande *livsmedelsimport*, trots att länderna i fråga har betydande produktionspotential.

De länder som har lyckats bäst med att bekämpa *svält* och undernäring har större investeringar i jordbruket än andra länder. Bland de länder som däremot drabbats av ökad undernäring under senare år finns inget land som ökat jordbruksinvesteringarna.

Landsbygdens folk tillhör det *maktlösa folket*. Särskilt tydligt är detta i Afrika. Den politiska och ekonomiska makten är koncentrerad till huvudstäderna. Landsbygdsbefolkningen som i utvecklade demokratier skulle få stort inflytande i kraft av sin numerär, saknar detta i auktoritära och ofta korruperade länder. Traditioner att organisera sig politiskt och ekonomiskt saknas.

5.3.6 Urban utveckling

Vid millennieskiftet bodde nästan hälften av jordens befolkning i städer, och stadsbefolkningens andel ökar. Detta är delvis ett resultat av migration, men också av en naturlig *befolkningsökning*

³⁹ Madestam, 2001

inom städerna. Visserligen sjunker födelsetalen per kvinna i städerna, men befolkningen är yngre än på landsbygden. Under millenniets första femton år beräknas städerna i utvecklingsländerna öka med 907 miljoner invånare, medan landsbygdens ökning begränsas till 165 miljoner. Afrika är den snabbast urbaniserande världsdelen. Där beräknas städerna växa med 3,5 procent årligen⁴⁰.

Världen står således inför en period av omfattande stadsbyggnad, och beredskapen för detta är låg. I de fattiga länderna har *städernas ekonomi* kraftigt *försvagats* under nittioalet, och infrastrukturen såsom gator, avlopp, energiförsörjning etc. har förfallit. Städerna är motorn i utvecklingen och av stor betydelse för omgivande landsbygd. En icke-fungerande infrastruktur innebär ett stort hinder för ekonomisk utveckling.

Fattigdomen i världens städer har förvärrats, men det är svårt att säga hur mycket, eftersom den systematiskt har underskattats⁴¹. Fattigdom mätt i pengar tar inte hänsyn till de helt andra *levnads-kostnaderna* som stadsbefolkningen har i förhållande till landsbygdsbefolkningen. Exempelvis får de fattiga i städer ofta betala stora delar av sin inkomst för vatten, bränsle och bostad. Att förstå vad som karaktäriserar urbaniseringsprocessen och den urbana fattigdomen är av största vikt eftersom det rör så många människors liv⁴².

Osäkerhet och *risk* är viktiga aspekter på fattigdom. Ett inkomstbaserat fattigdomskriterium tar inte hänsyn till osäkerhet och risker vare sig när det gäller inkomster eller levnadsförhållanden. Fattiga stadsbor har i allmänhet inga reserver att ta till vid matbrist. Många fattiga lever helt utan besittningsrätt till sin bostad och kan bli vräkta med omedelbar verkan.

Stadsbefolkningen drabbas hårt i samband med *ekonomiska kriser*. Under krisen i Mexiko i mitten av 1990-talet höjdes räntan så att en, genom sitt boende, tungt skuldsatt medelklass snabbt blev fattig, och vid krisen i Asien på 1990-talet drabbades fattiga stadsbor värst⁴³.

I många städer i utvecklingsländer är halva befolkningen under 18 år. Med *undermålig skolgång* och utan arbete, men väl informerade om andra gruppers välstånd såväl lokalt som globalt, hamnar många unga i kriminalitet, narkotikamissbruk och våld. Våldet

⁴⁰ UNCHS, 2001

⁴¹ Johansson, L., 2001

⁴² Bruér, 2001

⁴³ UNCHS, 2001

innebär rädsla och beskuren rörelsefrihet för stadsbefolkningen, speciellt för kvinnorna som är rädda för sexualiserat våld. Våldet kan också mobiliseras för odemokratiska politiska aktioner. Risken att bli utsatt för våld är högst bland de fattiga, men en hög våldsnivå drabbar alla i en stad och innebär även en konkurrensnackdel i tävlan om utländska investeringar.

Det är framför allt städernas fattiga som utsätts för *miljömässiga risker* med potentiellt katastrofala följder. Ett symbolladdat exempel är det ras vid Manillas soptipp år 2000 som begravnade bebyggelse och tog femhundra människors liv. Stadsdelar som ligger nära förorenande industrier är också fattiga. Tätt boende i kombination med avsaknad av avlopp och dränering utgör ytterligare hälsorisker. I fattiga stadsdelar är de sanitära förhållandena undermåliga, avloppen ligger ofta öppna och husen är angripna av ohyra. Trafik samt ved- och koleldning gör luften i städerna ohälsosam. Trafikskador leder till handikapp.

I städerna förändras de könsspecifika maktrelationerna fort, vilket öppnar nya möjligheter för *kvinnor* att delta i samhällslivet. Men förändringarna sker inte alltid på ett sätt som tar hänsyn till kvinnors behov och önsknings. Överallt i världen är de kvinnoledda hushållen överrepresenterade bland de fattiga. Bostaden utgör, särskilt för kvinnor, en grund på vilken man bygger strategier för inkomstgenererande aktiviteter i kombination med ett hem för barnen.

Det finns *korruption* inom mark-, fastighets-, och byggnadsbranscherna. Fastighetsmarknaden fungerar på många ställen som penningtvätt. Oklara ägarförhållanden leder vanligtvis till bristande underhåll. Upprustning av bebyggelse riskerar att medföra att bättre bemedlade flyttar in och fattiga flyttar ut. Få förvaltningar har kunnat hålla jämna steg med städernas tillväxt. De oplanerade kåkstäderna breder ut sig.

Trygghet och kvalitet i boendet utgör en grund för människors möjligheter att fullt ut fungera som produktiva medborgare och föräldrar. Fungerande lagfarter, besittningsrätt och skydd mot vräkningar kan förbättra situationen, men för trångbodda hyresgäster och inneboende, kåkstadsinvånare och hemlösa är det bara fler och bättre bostäder som på sikt avhjälpes problemet.

Urban fattigdomsbekämpning innebär i första hand skapande av *arbetstillfällen*. Många anställda arbetar under osäkra villkor utan fackliga rättigheter och i dålig arbetsmiljö. Att bli egenföretagare eller lönearbetare inom den så kallade informella sektorn är ofta de

enda inkomstmöjligheterna. Behovet av urbant bistånd har undervärderats men under senare år uppmärksammas alltmer⁴⁴.

FN:s Habitat Agenda från 1996 ger riktlinjer för hur arbetet med att *förbättra städer* kan drivas. Deklarationen från uppföljningskonferensen år 2001 upprepar och förstärker åtagandena och pekar på förhållanden som utgjort svårigheter i arbetet, bland annat flyktingströmmar och naturkatastrofer. Deklarationen upprepar också nödvändigheten av att mobilisera stadsbefolkningen, och särskilt kvinnorna till deltagande. Det finns goda exempel på innovativa lösningar som bygger på att städerna tillsammans med invånarna och organisationer sköter service såsom sophantering, men generellt finns ett mycket stort behov att utveckla och bygga ut kompetens inom stadsplanering och kommunal förvaltning.

5.4 Miljöpolitik

Den nödvändiga ekonomiska tillväxten måste ta hänsyn till de naturgivna restriktionerna. Varje hållbar strategi för att bekämpa fattigdomen måste beakta *miljö- och naturresursaspekterna*. Det är därför avgörande att söka identifiera och inkludera dessa samband i analys och beslutsfattande.

I praktiskt taget alla länder är det de fattigaste människorna som drabbas hårdast av miljöförstöring, som ett resultat både av de lokala och globala miljöförändringarna. Fattiga människor lever ofta direkt av naturresurserna och i områden som är *sårbara för miljöförstöring* eller utsatta för olika typer av föroreningar.

Miljöproblemen i sig är ofta ett hinder för att minska fattigdomen. De fattiga får sina livsvillkor försämrade av miljöförstöring och har sämst möjligheter att motverka effekterna av miljöförstöringen. Detta gäller också det växande antalet fattiga i utvecklingsländernas städer. Den till tagande urbaniseringen leder till att människor ofta lever i en direkt hälsovadlig livsmiljö.

Fattigdom kan också ge *upphov till miljöförstöring*. Exempel på det är jorderosion, överbetning, vegetationsutarmning, avskogning och förstörelse av den marina och kustnära miljön. Ofta finns här en ond cirkel eller nedåtgående spiral. Överexploatering av naturresurser leder till ökad fattigdom, som leder till en ökad tendens till överexploatering.

⁴⁴ Kamete m.fl. 2001, Tannerfeldt, 1995, Danida 2000

Men det är inte så att minskad fattigdom automatiskt löser miljöproblemen. Ekonomisk tillväxt för det stora flertalet länder, av den typ som förekommit i den industrialiserade världen, har i högre grad varit ett *hot mot miljön* än en lösning på problemen. De rika länderna har bidragit till att skapa en stor del av miljöförstörelsen i utvecklingsländerna. Utsläpp av växthusgaser i atmosfären, dumpning av kemiskt avfall, export av otillättna bekämpningsmedel, utfiskning av haven och import av billig tropisk skog är några exempel. Utvecklingsländerna riskerar att drabbas hårdare av klimatförändringar och vattennivåhöjningar, som är tänkbara konsekvenser av växthuseffekten, orsakad framför allt av höginkomstländerna.

En hållbar utveckling, där miljön beaktas i alla avseenden, måste gälla som riktmärke, oavsett fattigdomsnivå. En av följderna av kopplingarna mellan miljö och fattigdom är att miljöinsatser i många fall är liktydiga med insatser på utveckling för de fattigaste. En annan slutsats är att skyddet av miljön inte är något som de fattiga kan börja bekymra sig om när de väl lämnat fattigdomen bakom sig.

Generella och övergripande slutsatser som dessa räcker dock inte om man vill göra något åt miljö- och fattigdomsproblemen. *Analysen* behöver fördjupas lokalt. Sambanden mellan miljö och fattigdom ser olika ut för olika miljöproblem, i olika geografiska områden, samt för olika samhällsgrupper liksom för män, kvinnor och barn inom dessa grupper.

Det bästa sättet att stärka de fattiga på landsbygden är via *investeringar i naturkapitalet*, dvs. markvärd, skogsplantering, utveckling av vattenresurser etc. Fattigdomen kan också vara förknippad med dåligt definierade äganderätter och ofullständiga offentliga institutioner för att identifiera och åtgärda miljöproblem. Det finns exempel på insatser som förbättrar levnadsstandarden för fattiga så att de får möjlighet att agera mer långsiktigt. Genom försäkringar och bättre tillgång till mikrokrediter behöver jordbrukaren exempelvis inte hålla så stora djurbesättningar som annars vore fallet. För andra insatser kan de långsiktiga effekterna vara mer svåröverblickbara. Till exempel är det fortfarande en öppen fråga hur långt man skall driva den "gröna revolutionen", med förbättrat utsäde, genmodifiering och kontroll av den ekologiska miljön. Den har bidragit till ökade skördar, särskilt inom storjordbruk, men de högavkastande monokulturerna har också medfört ökade krav på

bevattnings- samt användning av bekämpningsmedel, vilket i sin tur medfört ekologiska risker⁴⁵.

En politik som syftar till att främja *hållbara konsumtions- och produktionsmönster* samt skydda de naturresurser som ligger till grund för ekonomisk utveckling skapar en god grund för en hållbar fattigdomsstrategi som även inkluderar framtida generationer. Utmaningen ligger i en ekonomisk tillväxt utan negativ påverkan på miljön genom t.ex. ökad satsning på "grön teknik". För att åstadkomma detta krävs en strategi för hållbar utveckling. Åtagandet vid Riokonferensen (UNCED) 1992 att utarbeta nationella strategier och lokala handlingsprogram för hållbar utveckling kan fungera som operativa instrument för prioriteringar i enskilda länder.

Alla länder måste själva analysera och prioritera vilka insatser som behöver göras för att befrämja *hållbar utveckling*. Förvaltningsreformer, regler för bruksrätt och en kombination av modern och traditionell kunskap är åtgärder som bör kunna utnyttjas. Andra exempel på politiska åtgärder och styrmedel som kan gynna en hållbar tillväxt är:

- klara och erkända ägande- och nyttjanderätter
- bättre utbildning om ekologiska och ekonomiska sammanhang
- förbättrade möjligheter till krediter, sparande, försäkring och pensionsystem
- institutions- och kapacitetsutveckling
- återställande av ekosystem som har förstörts av försaltning, kalhyggen, överbetning och annan form av miljöförstöring
- eliminering av felaktiga incitament (som subventioner till storjordbruk) och utforma priser och tariffer (på el och vatten exempelvis) så att det tar hänsyn till långsiktiga miljökonsekvenser
- genomförande av miljökonsekvensbedömningar av alla projekt som också inkluderar sociala aspekter.

5.4.1 Miljövänlig teknik

De senaste årens snabba ekonomiska tillväxt i många utvecklingsländer har accentuerat behovet av miljövänlig eller "grön" teknik⁴⁶.

Hittills har *infrastruktursatsningar* främst rört vägar, oftast på landsbygden. I och med den höga tillväxttakten är de förestående

⁴⁵ Segnestam, M. och Sterner, T., 2001

⁴⁶ Med "grön teknik" avses teknologier som är förenliga med en ekologiskt hållbar utveckling.

infrastrukturinvesteringarna av en annan och mer långsiktig bindande karaktär, såsom järnvägar och urbana transportmedel. Samtidigt ökar konsumtionen av energi, både för industriellt och privat bruk. Sammantaget står många snabbväxande utvecklingsländer inför den stora utmaningen att välja energilösningar och infrastruktur, som helst ska vara förenliga med en ekonomiskt och ekologisk hållbar utveckling. Fyra teknologiområden bör speciellt uppmärksammas: energi, transporter, vatten och avfall.

Avseende *energi* förväntas försäljningen av energiintensiva, varaktiga konsumtionsvaror att öka kraftigt. Förnyelsebara energikällor (vind, sol, vatten) representerar en bra lösning för mindre samhällen och isolerade hushåll. För närvarande är dock de ekonomiska incitamenten för att byta ut användandet av olja mot biobränslen dåliga, eftersom miljökonsekvenserna av oljeanvändning sällan beaktas i prissättning.

Genom att inte ta hänsyn till miljökonsekvenserna av ett investeringsbeslut kan man hamna i allvarliga teknologiska låsningar för framtiden. Miljövänlig teknik finns att tillgå på energiområdet, men för att den skall utnyttjas krävs att kunskapen om problemen och möjligheterna med deras användande ökar och att aktiva åtgärder vidtas för att tidigt inkorporera de långsiktiga vinsterna av sådan teknik.

Att ordna fungerande *transporter* av människor och varor är en av de stora utmaningarna som utvecklingsländer måste konfronteras med. Ändamålsenliga transportsystem är en förutsättning för en kontinuerlig utveckling.

Den gröna tekniken syftar vidare till att reducera mängden *avfall* både vid källan och efter användande. Även här krävs långsiktiga och relativt dyrbara investeringar för att hantera avfallsproblematiken på sikt. Hur avfallsfrågan hanteras påverkar ofta direkt vattenkvaliteten i många länder. Miljövänlig teknik kan bidra till att värna om de befintliga vattenresurserna genom att minska användandet av *vatten* för produktion och privat konsumtion såväl som genom att effektivisera reningsprocesser.

På kort sikt är den konventionella teknologin ofta billigare än den gröna tekniken, som reducerar produktionskostnaderna på lång sikt förutom att vara miljövänlig. Svårigheterna ligger dock i att dels värdesätta miljövänligheten monetärt dels att tackla de stora initiala investeringskostnaderna som tekniken ofta är förknippad med. Bättre fungerande kapitalmarknader och mer information krävs för att övervinna dessa problem. Till exempel kräver

den nya tekniken att finansieringen av projekt är mer långsiktig än tidigare.

Det avgörande för spridningen av *ny teknik* är att landets regering aktivt arbetar för en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling. Vidare spelar kunskap och institutionella spelregler i utvecklingsländerna en viktig roll. Upprättandet av miljö- och energimyndigheter kan ha den dubbla effekten att hålla kvar kompetens inom landet och bana väg för den nya tekniken. Eftersom det är många utvecklingsländer som står inför en utbyggnad av transport- och energiförsörjningssystem, kommer dessa systemval att ha avsevärda miljöeffekter för hela världen. Således ligger det i allas intresse att hitta finansiella och tekniska lösningar som möjliggör för utvecklingsländer att, utan alltför stora kostnader, anamma en miljövänlig teknik.

5.5 Politik för social utveckling

Uthållig fattigdomsminskning förutsätter och innebär social utveckling. Ekonomisk utveckling är inte ett mål i sig självt utan en förutsättning för att få till stånd social utveckling och ökad livskvalité. Ett lands sociala policy skall underlätta för människor att tillfredsställa sina sociala och ekonomiska behov så som de själva definerat dem. Policyn bör därför beröra människors försörjningsmöjligheter, deras livskvalité liksom solidaritet och en jämlik fördelning av resurser.

Det är genom socialpolitiken samhällets solidaritet med de svagare och mer sårbara ytterst sätts på prov. I en tid av *snabba och stora strukturella förändringar*, bl.a. till följd av globaliseringen och dess effekter för enskilda människor, behövs mer än någonsin en aktiv socialpolitik och effektiva skyddsnät. Familjer splittras, lokalsamhällen utarmas och många behöver stöd för att kunna ta hand om sina barn, gamla och funktionshindrade. I flertalet utvecklingsländer saknar regeringarna politiska, kompetensmässiga och institutionella förutsättningar att ta detta ansvar. Förutom en outvecklad skatteuppbörd saknar många utvecklingsländer en administrativ kapacitet som når ut i hela samhället. Dessutom har en favoriserande politik ofta lett till särlösningar och stora skillnader mellan regioner och landsdelar. Under senare decennier, då en trend mot selektiva välfärdssystem varit rådande och gått hand i hand med privatisering, har utvecklingsländernas tidigare om än rudimentära

sociala stödsystem ytterligare urgröpts. Människor är helt hänvisade till familjen och närsamhällets resurser och välvilja.

Sociala försäkringssystem vid sjukdom, barnafödande, arbetslöshet eller arbetsolycksfall, handikapp och ålderdom är ett nödvändigt element i fattigdomsbekämpning. Man behöver idag övergå från krisrelaterade säkerhetsnät till mer permanenta, hållbara och omfördelade sociala säkerhetssystem. System som bygger på formell anställning fungerar dåligt i de flesta utvecklingsländer eftersom så många arbetar inom informella sektorn. Generella system som ger ett basskydd för alla medborgare eller invånare och som bygger på skatteuttag har förmodligen större potential att bidra till utveckling och fungera som ett bidrag till fattigdomsbekämpning. I stora delar av Östeuropa har de på arbetsplatserna uppbyggda sociala trygghetssystemen raserats och måste nu ersättas av nya generella system.

Pensions- och försäkringsområdet torde komma alltmer i fokus för fattigdomsbekämpningen under de närmsta decennierna. Privatiseringen av pensionssystemen har ofta visat sig inte leva upp till förväntningarna om ökad konkurrens, sänkta kostnader och ökat sparande. Kvinnor tenderar dessutom att bli missgynnade⁴⁷.

Socialpolitiken i många utvecklingsländer bygger ofta på ett välgörenhetstänkande där respekten och skyddet för den enskildes mänskliga rättigheter är begränsat. De fattigaste av de fattiga saknar ofta inte bara materiellt stöd och omsorg från samhället utan utsätts dessutom för trakasserier från polis och myndigheter. Barn på gatan skickas till anstalter för lösdrivare eller fängelser och där de inte sällan blir misshandlade och utnyttjade. Familjer står utan hem när myndigheternas maskiner schaktar bort deras bostäder av papp och plast. Kvinnor som redan utsatts för människohandel råkar inte sällan ut för våldtäkt och övergrepp av den polis som ska skydda dem. Det finns därför ett utbrett behov av att säkerställa medvetenhet om de mänskliga rättigheterna och att man tar ett socialt ansvar inom lagförande och verkställande myndigheter

Olika *sociala stödprogram* för behövande grupper och människor är sällan vägleda av en socialpolitik eller samlade under en socialtjänst. Projekt och program i statlig eller enskild regi är ofta illa samordnade. Samordning och en klarare roll- och arbetsfördelning mellan myndigheter och civila samhällets aktörer behövs således.

⁴⁷ Razavi och Mkandawire, 2001

Några exempel på aktuella frågor är följande. Att få tillstånd en fungerande *folkregistrering* är en förutsättning för en effektiv socialpolitik. Idag arbetar också många länder med sin födelseregistrering. Avsaknad av registrering betyder idag att många människor inte får tillgång till hälsovård och skola, inte får rätt till bostad eller kan förflytta sig fritt. Det drabbar särskilt flyktingar, migrerande och minoriteter.

Statens huvudsakliga svar på människor i behov av omhändertagande eller vård har varit *omsorgsinstitutioner* – för t.ex. handikappade, utvecklingsstörda, föräldralösa eller kriminella. De har ofta präglats mer av förvaring och bestraffning än vård. I takt med ökad förståelse för de enskildas rätt till respekt och utveckling börjar långsamt alternativa former med familjestöd eller fosterfamiljer prövas.

Medan *socialt arbete* börjar erkännas som en yrkesdisciplin håller i många utvecklingsländer en kår av socialarbetare på att växa fram, inte sällan som ett resultat av olika biståndsinsatser. Det finns idag stort behov av kapacitetsbyggande hos myndigheter och serviceinstitutioner som skola, hälsokliniker, fängelser och polis.

Demografiska förhållanden påverkar möjligheterna till fattigdomsminskning, livsmedelsförsörjning och en god miljö. Snabb befolkningstillväxt kan förvärra situationen och bidra till en nedåtgående spiral där dessa förhållanden stadigt försämras. För att undvika detta krävs väl genomtänkta politiska beslut som påverkar befolkningstillväxten och som verkar för ekonomisk tillväxt, att ökade resurser avsätts till utbildning och hälsovård för de fattiga och att incitament skapas för utveckling av jordbruket. Förbättringar kan därigenom uppnås som innebär att barn i mindre utsträckning används som arbetskraft, att kvinnans ställning stärks och att efterfrågan på reproduktiv hälsovård ökar. Ekonomi och demografi kan därigenom ses som samverkande krafter, som tillsammans påverkar och påverkas av politiska beslut och den institutionella strukturen⁴⁸.

⁴⁸ Alfvén och Sundström, 2001

5.5.1 Kulturens roll för utveckling

Det senaste årtiondet har medfört en förändrad syn på kulturens roll i utvecklingen. Kulturen betraktas numera som det fundament som samhällets mål och utveckling vilar på och inte längre som ett instrument eller stöd till någon angelägen social eller samhälllig fråga. UNESCO myntade 1995 följande definition på kultur: "Kultur i vid bemärkelse kan numera anses omfatta hela det komplex av andliga, materiella, intellektuella och känslomässiga egenskaper som kännetecknar ett samhälle eller en grupp i samhället. Kultur omfattar inte endast konst och litteratur, utan också livsstilar, de mänskliga rättigheterna, etik, traditioner och trosuppfattningar".

Vid en mellanstatlig UNESCO-konferens om kultur och utveckling i Stockholm 1998, togs en handlingsplan⁴⁹ fram med följande fem övergripande mål för medlemsstaternas kulturpolitik:

- att ge kulturpolitiken en nyckelroll i politiken för utveckling
- att främja skapande och deltagande i kulturlivet
- att stärka politik och åtgärder för att skydda och berika kulturarvet, såväl det materiella som det immateriella, det rörliga som det fasta- och stödjande kulturindustrier
- att främja kulturell och språklig mångfald i informationssamhället
- att ställa ökade personella och ekonomiska resurser till förfogande för kulturutveckling

Handlingsplanen framhöll vidare att "all politik för utveckling måste i grunden vara lyhörd för kulturen själv".

Kulturell mångfald samt möjligheter för deltagande och yttrandefrihet är grunden för en god kulturpolitik på det nationella planet. En socialt och ekonomiskt hållbar utveckling uppnås inte utan hänsyn till den kulturella mångfalden. Det kitt som kulturen utgör, och som är skapad i ett sammanhang av tidigare människors efterlämnade spår och samtida impulser, är viktig för utveckling. Samhällets skapande verksamhet med alla dess olika uttrycksformer måste värnas genom att erkännas som oumbärliga för utvecklingen. Ett effektivt lagskydd för de mänskliga rättigheterna är en bas för såväl hållbar utveckling som för att stärka det civila samhället och individernas lokala möjligheter till deltagande. Yttrandefriheten och det fria ordet inom medier, scenkonst och litteratur samt ICT-

⁴⁹ Action Plan on Cultural Policies for Development

utveckling är en grundläggande beståndsdel i kulturpolitiken. En historisk förankring genom exempelvis kulturbevarande insatser stärker individernas identitet och den demokratiska kulturen.

5.5.2 Hälsa och utveckling

Det finns få faktorer som så konkret innebär minskad eller förvärrad fattigdom för den enskilda människan som skillnaden mellan att få vara frisk eller bli sjuk. *Sjukdom* innebär förlorad arbetsinkomst, ofta stora kostnader för hälso- och sjukvård, minskat sparande och konsekvenser för hela familjen beroende på vem som drabbas. Därtill skördar illegala aborter många kvinnors liv per år. Barnadödligheten är också hög. Det är de fattigaste människorna som drabbas hårdast. Det är de som har minst marginaler och sämst skyddsnät. Sjukförsäkringar finns än så länge endast i mycket liten utsträckning för de fattigaste grupperna. Vid utformningen av hälso- och sjukvården måste således särskild hänsyn tas till de fattiga gruppernas betalningsförmåga. Att minska fattiga människors utsatthet för ohälsa och konsekvenserna vid sjukdom måste vara centrala element i alla program som syftar till minskad fattigdom.

Tillgång till en rimlig hälso- och sjukvård är en rättighet enligt FN:s konvention om sociala och ekonomiska rättigheter. Förbättrad hälsa, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa, bör vara centrala delar i varje lands hälsopolitik. Hälsoaspekter ingår också som centrala element i millennieutvecklingsmålen.

Förutom att förbättrad hälsa är ett mål och en rättighet i sig själv så har en av WHO initierad *internationell kommission om makroekonomi och hälsa* visat att investeringar i förbättrad hälsa även ger positiva effekter på den ekonomiska utvecklingen. Resultaten pekar på att en ökning av medellivslängden i ett land ger en påtaglig ökning i BNP och att ett land som till exempel är hårt drabbat av malaria har en tre gånger lägre BNP ökning jämfört med ett land utan malaria (detta sedan man justerat för andra faktorer). Hiv/aids-epidemin kommer givetvis att få ödesdigra konsekvenser. Redan idag har medellivslängden i de värst drabbade länderna sjunkit till under 40 år, att jämföras med andra utvecklingsländer som nu passerat 70 år.

Kommissionen visar också att investeringar i förbättrad hälsa leder till ökad produktivitet och ökat sparande, bättre effekter av barns utbildning samt demografiska förändringar.

Trots att det kan synas uppenbart att hälsa är en viktig faktor och förutsättning för minskad fattigdom så anslås *relativt lite pengar* i de nationella budgetarna. Detta har bland annat sin orsak i att hälsa traditionellt betraktas som en oundviklig tärande kostnad och inte som en viktig investering för utveckling.

Undernäring och smutsigt vatten fortsätter att vara en grundorsak till bristande hälsa. Hälsorisker på grund av luftföroreningar, bristfällig sanitet och trafik accentueras i tätbebyggda områden i de växande städerna. Ökad alkohol- och tobakskonsumtion är också ett växande problem för folkhälsan i flera länder. Alla dessa faktorer måste finnas tydliggjorda i en nationell policy liksom inom olika politikområdets ansvar.

Att ta i tu med *bristande kapacitet* och mindre väl fungerande hälso- och sjukvårdssystem måste vara en viktig del av ett lands fattigdomsstrategi. I den måste ingå tydliga reformer med fokus på policy- och kapacitetsutveckling, hälsofinansiering samt system för utvärdering och uppföljning. Folkhälsans betydelse kan inte underskattas.

5.5.3 Kampen mot hiv/aids

Hiv/aids finns nu över hela världen. Medan spridningen avstannat i de utvecklade länderna sprids sjukdomen allt snabbare i områden där det inte finns resurser att hantera den⁵⁰. Ca 36 miljoner människor är hiv-infekterade, varav 90 procent i utvecklingsländerna. Det finns tecken på att Asien så småningom kommer att drabbas av en kris i likhet med den som Afrika nu genomgår. Förutom effekterna på individ- och hushållsnivå, får epidemin *samhälleliga konsekvenser* genom hård press på hälsosystem, utslagning och förlust av framför allt individer i arbetsför ålder. Framställandet av ett aidsvaccin är avgörande, men effektivt ledarskap och samhälleliga förändringar för att förhindra spridningen kan reducera epidemins omfattning. Detta innebär åtgärder där man konfronterar sexuella tabun, sprider information och ger stöd till högriskgrupper. Maktförhållandena mellan könen både påverkar och påverkas av epidemin. Kvinnor måste få makt över sin kropp och det *sexuella beteendet* måste ändras för att smittspridningen skall kunna minskas. Avsevärda resurser måste

⁵⁰ de Vylder, 2001

uppbringas för att *vårda* dem som redan har drabbats av aids och motverka att de stigmatiseras. Sammantaget är förändrade beteendemönster och hur pass väl olika institutioner kan anpassa sig till den nya situationen avgörande i kampen mot aids.

Statistik från Världsbanken visar att fattigdom och stora inkomstklyftor är har nära samband med andelen hiv-infekterade. Jämställdhet mellan könen är en annan viktig faktor. Ökad social och ekonomisk jämställdhet är en central del av den långsiktiga kampen mot hiv/aids. Hinder för fritt informationsflöde gör det även svårt för medborgarna att få korrekt information och försvårar det förebyggande arbetet.

Stora *migrationsströmmar*, ofta orsakade av fattigdom, orsakar en snabb spridning av sjukdomen över stora områden. Snabba sociala och politiska förändringar som eroderar traditionella normsystem vilket ofta medför ökad fattigdom, kriminalitet och drogmissbruk, vilket i sin tur ökar smittspridningen. Inget land, allra minst de fattiga länderna, kan hantera en sjukdom som absorberar 50 procent av de totala resurserna.

Att uppskatta de *långsiktiga konsekvenserna* av aids är svårt. Sjukdomen får omfattande demografiska konsekvenser eftersom den drabbar främst personer i deras mest produktiva ålder. Den relativa andelen människor i arbetsför ålder sjunker i många länder medan andelen barn och åldringar ökar. De största kostnaderna är därför inte direkta, i form av sjukvård och begravningar, utan indirekta i form av produktionsbortfall. Detta är mest uppenbart för enskilda hushåll. Ett tilltagande problem är alla de 10 000-tals barn som blir föräldralösa och utan stöd från en familj. När en eller båda föräldrarna avlider minskar också barnens utbildningsmöjligheter, vilket särskilt drabbar flickor. Sociala nätverk som storfamiljer utsätts för påfrestningar och riskerar att bryta samman. Småböndernas produktion styrs bort från arbetsintensiva grödor, vilket ofta betyder att man styrs från kommersiell produktion mot en ökad grad av självförsörjning.

Det är uppenbart att *olika sektorer* kommer att drabbas olika hårt av aidsepidemin, främst beroende på hur lätt det är att ersätta arbetskraften. Inom den offentliga sektorn drabbas ofta sjukvården och skolan hårt – det har visat sig svårt att ersätta den personal som avlider. För den privata sektorn är kanske hushållens förändrade konsumtionsmönster, från olika varor till sjukvård, den viktigaste konsekvensen.

Ännu syns inte sjukdomens totala följder i ekonomisk statistik och det är svårt att uppskatta de egentliga kostnaderna till fullo. Dels beror detta på att den stora andelen hivsmittade ännu inte insjuknat i aids, men även på den undersysselsättning som präglar de drabbade ekonomierna. På längre sikt kommer hushållens minskade sparande att leda till minskade investeringar, vilket får konsekvenser för tillväxten. Ur ett bredare socialt perspektiv kommer epidemin att drastiskt sänka medellivslängden. Dessutom kan institutionella strukturer, exempelvis normer och värderingar, falla sönder, vilket får allvarliga följder för samhällsutvecklingen.

5.5.4 Utbildning och forskning

Kunskapens betydelse har allt mer uppmärksamats i den internationella utvecklingsdebatten⁵¹. Efter en period där basutbildningen lyfts fram som absolut viktigast för fattigdomsbekämpning betonas nu också det strategiska värdet av högre utbildning och forskning. Utbildning på alla nivåer ökar förutsättningarna för demokratisk utveckling. Basutbildning för alla ökar möjligheterna till folkligt deltagande i beslutsprocesser, och universitet skapar en grund för oberoende analys och debatt. Kunskap är också viktig för innovation och ses allt mer som en produktionsfaktor, väl så viktig som arbete, kapital och naturresurser. Kunskapsdriven utveckling är en förutsättning för utvecklingsländernas deltagande i den globala kunskapsekonomin.

Befolkningen i många utvecklingsländer är fortfarande mycket underutbildad. I Afrika uppskattar man att endast 60 procent av barnen får grundläggande skolutbildning, och många vuxna är illiterata. Situationen är speciellt allvarlig bland kvinnor. Sekundärskolan är svag och universitetsförberedande, yrkesinriktade alternativ utvecklade. Även på postgymnasial nivå saknas yrkesinriktade alternativ till universitetsutbildning. De universitet som skall vara navet i landets kunskapssystem är ofta svagt utvecklade. Utan forskningskompetenta lärare och kapacitet att examinera doktorander kan högskolan varken svara för kompetensförsörjning av lärare till andra högskolor och till postsekundär utbildning eller för kvalificerad analys.

⁵¹ Se bl.a. World Bank 2000d

Det är emellertid en primär uppgift för ländernas regeringar att styra *resurser* strategiskt så att ett fungerande system utvecklas. Det är viktigt att få skolor att fungera, att lärarna avlönas och att det finns en stark incitamentsstruktur för utbildning. En väl fungerande arbetsmarknad är därför av stor betydelse. Bilden kompliceras av att utbildningssystemen i svaga utvecklingsländer, inte minst i Afrika, länge varit och fortfarande är beroende av omvärlden för analys, vägval och investeringar. Utbildningssystemen bygger på modeller från andra länder via kolonialmakter, missionärer och bistånd.

En viktig roll för ländernas *kvalificerade kunskapssystem* är att hålla kontakt med internationell kunskap, integrera denna med lokalt vetande och erfarenhet och svara för analys och rådgivning. Därmed skapas också förmåga att bidra till den internationella kunskapsutvecklingen med utvecklingslandsbaserade perspektiv och problemformulering.

Obalansen i de globala offentliga nyttigheter som den internationella forskningen utgör handlar bl.a. om att det är de rika ländernas perspektiv och behov som styr inriktningen av världens forskning. *Kunskapsklyftan mellan rika och fattiga länder* har även andra dimensioner. Den tilltagande privatiseringen av kunskap begränsar utvecklingsländernas tillgång till information. Att bygga upp god allmän tillgång till information, inklusive bibliotek och laboratorietrustning, är grundläggande för länders utveckling. Informationstekniken utgör en betydande möjlighet, men denna begränsas av brist på infrastruktur, höga kostnader och av bristen på inhemsk kompetens och kapacitet att nyttja utbudet av information och utbildningsmöjligheter.

Regionala nätverk är viktiga för att forskningen ska kunna upprätthållas på lång sikt i utvecklingsländerna. Det är av stor betydelse att en kritisk massa av forskare byggs upp för att adekvat och för länderna relevant forskning skall kunna bedrivas på plats. De viktigaste funktionerna för nätverken är⁵²:

- Att ge möjligheter till den enskilde forskaren att få finansiering och tillgång till resurser, såväl under utbildningen som efter, att få träffa kollegor från andra länder och att få skydd i politiskt instabila situationer.
- Att kunna skapa ett samarbete över nationsgränserna inom områden som till sin natur är regionala. Här är forskning om miljöpro-

⁵² Armelius, 2001

blem kanske det bästa exemplet. Om varje enskilt land endast uppskattar de inhemska skadorna finns det stor risk för att de externa effekterna inte beaktas, och utsläppen därmed blir för stora.

- Att göra det mer attraktivt för utbildade personer att stanna kvar i fattiga länder efter avslutad utbildning eller utlandsutbyte, och att ägna sig åt de regionala problemen i sin forskning.
- Att öka självbestämmandet för de intellektuella i utvecklingsländer, så att inte all forskning sker på amerikanska eller europeiska villkor.

5.5.5 Religion och utveckling

Religionens roll för ekonomisk och social utveckling var länge undervärderad inom utvecklingsforskningen. 1900-talets dominerande utvecklingsteorier bedömde religionens roll som irrelevant för framväxten av moderna samhällen. Med den globala utvecklingen har detta scenario kommit på skam. Ett växande antal konflikter med religiösa och etniska förtecken har tydliggjort religionens stora betydelse för tillhörighet och identitet. Trots att alla nationer och kulturer genomgår en långsam modernisering, spelar religionen en bevarande roll som identitetsskapande och organiserande faktor och som ett väsentligt inslag i de mänskliga livsvillkoren i snart sagt alla samhällen.

Religionen utgör *inte något entydigt fenomen*. Religionen kan å ena sidan vara en befriande och kreativ kraft som håller samman samhällen i spänningen mellan modernitet och tradition och skapar nya meningsbärande länkar mellan individ och samhälle. Dessa aspekter av religionen är djupt integrerade i det dagliga livet och därför mindre uppenbara. Den kan å andra sidan utgöra en reaktionär och destruktiv kraft i händerna på ledare som mobiliserar människor i politiskt syfte och därmed utgöra ett utvecklingshinder. Religionen kan också utnyttjas i dessa syften när grundorsakerna finns att finna i ekonomisk och social diskriminering.

Religionen som system utgör en del av det civila samhället. I många utvecklingsländer utgör religiösa samfund den dominerande eller rentav enda samhällskraft som organiserar människor vid sidan om de statliga institutionerna⁵³.

⁵³ World Bank, 2001c

Religionens innehåll och dess uppfattning om ett högsta väsen, om människan, historiens mål och livets mening m.m. formar värdegrunden för enskilda och grupper av människor. Religionen är en del i ett växelspel med historiska, kulturella och etniska faktorer som skapar identitet och tillhörighet i ett samhälle. Den är som traditionsbärare en länk bakåt i tiden, men religionen tolkar också sin samtid liksom den formulerar bilder av framtiden, varför den bär på viktiga nycklar också till ett samhälles framtida utveckling.

När religioner och kulturer tydligare än tidigare bryts mot varandra, i såväl lokala samhällen som den internationella miljön, går det att avläsa en splittring inom alla religioner. En grupp tolkar den egna läran och de egna skrifterna som något absolut och förstärks i intolerans mot det annorlunda. En annan grupp tar den egna läran och traditionen som utgångspunkt för att söka ett djupare samförstånd med andra traditioner.

5.6 Sammanfattning

Länders utveckling baseras på olika politiska, ekonomiska, ekologiska och sociala förhållanden. Erfarenheterna visar att enskilda länders egen politik är avgörande för hur framgångsrikt fattigdomen kan minskas. Det finns ingen given modell som är lika för alla, utan varje land måste forma sin politik utifrån sina unika förutsättningar. Det finns dock vissa grundförutsättningar som synes vara allmängiltiga för att nå en långsiktigt uthållig minskning av fattigdomen. Ett land som strävar mot att skapa ett demokratiskt samhälle med brett folkligt deltagande, som strävar mot att uppfylla de mänskliga rättigheterna med speciell uppmärksamhet på olika gruppers speciella situation och på framtida generationer, som för en fattigdomsbekämpande politik och tar ett nationellt ansvar för sin politik, och som har tillräcklig kapacitet att genomföra denna, har betydligt större potential att snabbt utrota fattigdomen än ett land som saknar dessa strävanden och förutsättningar.

Kommittén har funnit nedanstående utgångspunkter vara särskilt betydelsefulla för att åstadkomma hållbar fattigdomsbekämpning. De bör kunna tjäna som riktlinjer för framtida analys av förhållanden i olika utvecklingsländer och vid utformningen av det svenska biståndet, såväl bilateralt som multilateralt.

- Effektiv utveckling kan endast bedrivas om det finns en *politisk vilja* i det enskilda landet att genomföra en fattigdomsbekämpande

politik samt om landet har det fulla *ansvaret* för utformning av politiken och dess genomförande. *Parlamentets* roll behöver stärkas liksom lagstiftningen, den *institutionella kapaciteten* och den offentliga förvaltningen.

- *Demokratisk samhällsutveckling* är en förutsättning för hållbar fattigdomsbekämpning. Demokratin måste formars utifrån varje samhälles specifika förutsättningar, och den måste baseras på en gemensam värdegrund om alla människors lika rätt och värde samt allmän och lika rösträtt.
- Framväxten av ett starkt *civilt samhälle* med en mångfald av organisationer och fria *media* bör uppmuntras.
- Bristande *jämställdhet* bör angripas på alla nivåer i samhällen. Diskrimineringen har också ett ekonomiskt pris och ökar fattigdomen.
- En fattigdomsbekämpande *ekonomisk politik* baserad på ekonomisk tillväxt, en aktiv fördelningspolitik och ändamålsenliga institutioner är avgörande för ett lands möjligheter att minska fattigdomen.
- Ett aktivt lokalt näringsliv som verkar på inhemska marknader är avgörande för att klara ett lands nödvändiga sysselsättningsökning. Gynnsamma *investeringsförutsättningar* och en väl fungerande *arbetsmarknad* behövs för att företagande och det enskilda näringslivet skall kunna utvecklas och fungera effektivt.
- Utvecklingen av *informations- och kommunikationsteknologi* och tillgång till telefoni- och datatjänster bör prioriteras.
- Ökad *internationell handel* och en öppen handelsregim kan stärka tillväxten och är en viktig finansieringskälla.
- Fattiga länder med höga och ohanterliga *skuldbördor* behöver snabbare och kraftfullare skuldavskrivningar.
- *Landsbygds- och jordbruksutveckling* är i många länder det främsta medlet för att avskaffa fattigdomen. Villkoren för jordbrukets utveckling behöver förbättras och jordreformer och forskning stimuleras som bidrar till ökad lokal livsmedelsproduktion.
- Befolkningen ökar kraftigt i städerna. *Fungerande städer* är en motor i utvecklingen. Planeringskapaciteten för hållbart stadsbyggnad måste därför stärkas, den kommunala demokratin fördjupas och förvaltningen effektiviseras.
- *Miljöförstöring* drabbar de fattigaste människorna hårdast. Fattigdom kan också ge upphov till miljöförstöring. Miljö- och naturresursaspekterna måste beaktas liksom ekologisk hållbarhet vid utformandet av reformer och investeringar inom alla områden.

Snabbväxande utvecklingsländer har accentuerat behovet av *miljövänlig och resurssnål* teknik som även leder till reducerade produktionskostnader på lång sikt.

- Inom socialpolitiken bör förebyggande *hälsovård* prioriteras och allomfattande *sociala försäkringsystem* byggas upp. Särskilda insatser behövs för *barn* och *unga* liksom för *funktionshindrades rättigheter*.
- Ändrade *demografiska förhållanden* med ett ökat antal äldre och luckor i de produktiva åldrarna, pga. hiv/aids, påverkar starkt möjligheterna till fattigdomsminskning. Breda program behövs för att angripa *hiv/aids*. I synnerhet behövs åtgärder för att omhänderta det växande antalet föräldralösa barn.
- *Utbildning* på alla nivåer är en avgörande förutsättning för fattigdomsbekämpning och demokratisk utveckling. Egen forskningskapacitet är viktig för att kunna göra analyser med lokalt förankrade perspektiv och problemformuleringar
- Länders *kulturarv* bör skyddas och underhållas och mångfalden i kulturuttryck främjas. *Religionen* kan utgöra en kreativ kraft som håller samman samhällen i spänningen mellan modernitet och tradition.

6 Biståndets roll

Föregående kapitel pekade på ett antal centrala utgångspunkter för fattigdomsbekämpning i utvecklingsländerna. Det konstaterades att det inte finns någon given modell men att ett antal grundförutsättningar synes vara allmängiltiga för framgång i detta arbete. Hit hör strävan mot demokrati och främjande av de mänskliga rättigheterna samt förekomsten av en fattigdomsbekämpande ekonomisk politik och god inhemsk institutionell kapacitet. Ländernas egen politik är avgörande för resultatet och biståndets uppgift blir att stödja enskilda länder i deras strävan att utrota fattigdomen. Biståndet får dock inte ta över regeringarnas ansvar för utformning och genomförande av politiken.

Det landdestinerade internationella biståndet ges till en heterogen skara utvecklingsländer¹, men i första hand till länder som karaktäriseras av viss ordning och stabilitet och inte befinner sig i sönderfall eller utdragna krig. Det långsiktiga biståndet består främst av överföring av *kunskap*, byggande av *kapacitet* samt *finansierad stöd*. Därtill kommer katastrofbistånd och humanitär hjälp som ges till länder i speciellt utsatta situationer. Biståndet i dess olika former kan kanaliseras via offentliga förvaltningar (regeringar, myndigheter etc.), det civila samhället (inklusive partianknutna organisationer) eller multilaterala organisationer. I det följande diskuteras framförallt kunskaps- och resursöverföringar i form av samarbete mellan stater (regeringar, myndigheter) även om stöd via det civila samhället, de multilaterala organisationerna och näringslivssamverkan också berörs.

¹ För en översikt över det svenska biståndet, se UD, 2001.

6.1 Erfarenheter i biståndsarbetet

6.1.1 Biståndets effektivitet – samsyn och meningsskiljaktigheter

Under den senaste tioårsperioden har omfattande forskning ägt rum om effektiviteten i biståndets samlade resursöverföringar. Har den rika världens bistånd – i pengar räknat – på ett effektivt sätt bidragit till fattigdomsminskning i utvecklingsländerna?

Många utvecklingsländer erhåller årligen stora belopp i bistånd, men resultaten av denna resursöverföring kan förbättras väsentligt². Enligt vissa bedömare finns generellt inga robusta positiva samband mellan biståndsflöden samt tillväxt och fattigdomsminskning eller mellan bistånd och social utveckling när man lägger samman data från samtliga länder. Det finns dock belägg för att biståndet har positiva effekter på tillväxt och också på graden av fattigdomsminskning i länder med god makroekonomisk politik (dvs. låg inflation, låga budgetunderskott och en öppen utrikeshandel) och relativt stor frihet vad gäller politiska rättigheter³. En central slutsats är att biståndet endast är effektivt när den mottagande regeringen för en sund utvecklingspolitik. En koncentration av biståndet till fattiga länder med sådan fattigdomsbekämpande politik skulle enligt detta synsätt därmed resultera i relativt större fattigdomsminskning⁴.

Andra hävdar att det är graden av fattigdom i ett land snarare än dess utvecklingspolitik som är avgörande för hur effektivt biståndet kan vara. Ju mer utbredd fattigdom, desto större nytta kan uppnås av en biståndskrona. Enligt dessa bedömare har de tröskelvärden som utvecklingspolitiken behöver uppnå för att ge positiva resultat av biståndet visat sig vara relativt låga, särskilt i fattiga länder⁵. En tredje ståndpunkt är att bistånd är mest effektivt om det kanaliseras till länder som utsatts för olika externa (ekonomiska) chocker för att hjälpa dessa länder att anpassa sig till de förändrade förutsättningarna⁶.

En gemensam slutsats som kan dras av de olika bedömningarna är emellertid att biståndet fungerar allt bättre, bl.a. via lärdomar om

² Svensson, 2001; Andersson, M., 2001b.

³ Svensson, 2001.

⁴ Collier och Dollar, 2001.

⁵ Beynon, 2001.

⁶ Beynon, 2001; OECD-DAC, 2001a.

i vilka miljöer och under vilka omständigheter biståndet kan spela en betydelsefull roll.

Olika studier visar att det inte finns något konsistent *samband mellan bistånd och länders reformåtaganden*. Politiken skiljer sig markant åt mellan olika låginkomstländer som erhållit omfattande bistånd. Detta pekar på att biståndet inte är den avgörande faktorn för länders politik utan att policyformuleringen framför allt beror på inhemska politiska och ekonomiska faktorer. Länder med lyckosamma reformprogram har varit motiverade att genomföra dessa av egen kraft. Det krävs dock en stor medvetenhet hos givarna att man med biståndet ger sig in i och därmed kan påverka inhemska politiska processer.

Det har funnits en tendens hos biståndsgivarna att ge samma typ av bistånd (volym- och innehållsmässigt) till olika länder, oberoende av deras reformpolitik. Sålunda har det hänt att länder har erhållit mer bistånd, relativt sett, när reformåtagandena har varit ringa än tvärtom. Detta har även bidragit till att befästa ett *biståndsberoende* i många låginkomstländer. Resursöverföringarna har i dessa fall överstigit ländernas absorptionsförmåga, dvs. kapaciteten att effektivt använda biståndet. Stora biståndsflöden har en tendens att göra statsledningen relativt mer beroende av biståndsgivarna än av den egna befolkningen. När skatternas andel av statsbudgeten är låg, minskas också skattebetalarnas krav på statsledningens effektivitet. Forskningen visar att det finansiella biståndet kan förstärka och förbättra ett reformåtagande, men sällan generera det om inte en inhemsk vilja föreligger⁷.

Nyligen genomförda landstudier med medverkan av afrikanska forskare och beslutsfattare delaktiga i ländernas politikutformning visar att länder med lyckosamma reformprogram ofta har genomgått *tre distinkta faser* i reformgenomförandet⁸. I den första fasen förde länderna en ineffektiv utvecklingspolitik med svaga resultat som följd. Det statliga biståndet var knapphändigt och bestod framför allt av tekniskt bistånd, rådgivning, policydialog och visst projektbistånd. Omfattande finansiellt bistånd har under sådana omständigheter visat sig motverka sina syften då det snarast har hjälpt länder att bibehålla rådande politik och att avstå från reformer. I en andra fas genomfördes omfattande reformer under en relativt kort tidsperiod av tre–fyra år. Grunden för reformerna lades av länderna själva, ofta i form av relativt nytillträdde regeringar.

⁷ World Bank, 1998.

⁸ Devarajan, m.fl., 2001.

Det finansiella biståndet ökade kraftigt i takt med reformernas genomförande, vilket i sin tur stärkte dessa. I den tredje fasen drev länderna en egen vald och väl fungerande utvecklingspolitik. Finansiellt stöd var fortfarande viktigt, liksom policydialog och efterfrågestyrt tekniskt bistånd.

Det kan paradoxalt nog vara i just dessa situationer med god utvecklingspolitik och hög fattigdom som biståndet gör störst nytta vad gäller fattigdomsminskning. Tendensen har emellertid varit att biståndsgivarna har börjat dra tillbaka sitt stöd när länder befunnit sig i denna fas. Det kan möjligen bero på föreställningen att biståndet inte längre behövs och att länderna kan klara sig på egen hand. Erfarenheterna pekar dock på att det tar lång tid innan privata flöden och inhemsk resursmobilisering helt kan ersätta biståndet. Utländska direktinvesteringar kan förväntas öka när förtroendet för landets ekonomi förbättras. Första tecknen på detta är ökade inhemska investeringar och minskad kapitalflykt.

Utvecklingsländerna har oftast en tunn kader av administratörer på hög nivå som är i stort behov av råd för att utarbeta olika policies. Erfarenheterna visar att rådgivningen måste baseras på en genuin efterfrågan för att ha uthållig verkan. En stor del av det *tekniska biståndet* har emellertid byggt på givarnas utbud och intressen och därmed haft låg effekt.

Det externa stödet för olika reformprogram har ofta varit förknippat med specifika villkor från biståndsgivarnas och långivarnas sida, s.k. *konditionalitet*. Utbetalning av stödet har knutits till att länderna skall uppfylla ett antal villkor, ofta av policykaraktär. Konditionalitetens roll för utveckling har ifrågasatts under senare år vad gäller förmågan att förmå länder att ändra sin politik. Erfarenheterna visar att biståndet har kunnat påverka ett lands regering att kortsiktigt genomföra reformer som man själv inte skulle förorda, men att sådana reformer ofta har återtagits när biståndet upphört. Villkorat stöd kan spela en viktig roll under uppbyggnadsfasen för att förstärka en reformsinnad regerings åtaganden. Konditionaliteten har emellertid spelat ut sin viktigaste roll när regeringarna själva driver och ansvarar för utvecklingspolitiken. I sådana skeden kan villkorsbindningen förhindra snarare än förstärka resultaten av olika reformer. Det kan uppfattas som att regeringen byggt sin politik på direktiv utifrån och inte på egen övertygelse eller på en inhemsk demokratisk process. Konditionalitet försvårar även processen att genomföra

reformer som bygger på ett brett deltagande av olika grupper i samhället, t.ex. institutionsbyggande.

Gångna decenniers erfarenheter av bistånd har mejslat fram en ökad medvetenhet om vad som karaktäriserar god utvecklingspolitik (se Kapitel 5). Biståndet fungerar bättre i länder där regeringen för en ekonomisk politik inriktad på tillväxt, fördelning och fattigdomsreduktion, och där det finns tillräcklig institutionell kapacitet att genomföra politiken. Frågan är vad biståndet kan göra i länder som av olika skäl saknar denna inriktning av politiken eller förmågan att genomföra en fattigdomsbekämpande politik. Emellanåt betecknas länder med sådan bristande förmåga eller vilja för *"poor performers"*. Bristerna kan bero på att den politiska viljan att prioritera fattigdomsminskning saknas. Länder kan ha låg inhemsk kapacitet att genomföra beslutade reformer beroende på svaga institutionella, mänskliga och finansiella resurser. Svag policymiljö kan även orsakas av externa faktorer av ekonomisk art, som försämrade handelsvillkor och finanssektorskriser, eller av olika politiska faktorer (regionala konflikter, sanktioner etc.).

Ett lands politik förändras kontinuerligt över tiden inom olika sektorer i ekonomin. Utvecklingspolitiken präglas således inte av ett statiskt tillstånd med goda eller svaga förtecken vid varje given tidpunkt. Bedömningen av länders förmåga att effektivt bedriva en fattigdomsinriktad politik (dvs. "performance") måste med nödvändighet utgå från komplexiteten i ekonomin och samhällsutvecklingen. Den kan göras utifrån landets uttalade politiska åtaganden, öppenheten och uppriktighet i den politiska dialogen, landets förhållande till internationella kreditgivare, demokratisk legitimitet, hur man lever upp till åtaganden i olika MR-konventioner och olika indikatorer som pekar på skicket i samhällsstyrningen. Helst bör samma bedömningsgrunder finnas tillgängliga för samtliga externa aktörer.

Kommittén anser att biståndet i första hand bör *inriktas på de fattigaste länderna* som för en fattigdomsbekämpande politik inom väsentliga ekonomisk-politiska och institutionella områden. Kommittén finner att biståndets möjligheter att påverka ett lands utvecklingspolitik är små, om det inte finns en beredskap hos landet att självt genomföra den politik som biståndsgivarna är beredda att stödja. Det går med andra ord inte att "köpa utveckling". Därtill har *biståndets sammansättning* i olika faser av ett lands utveckling stor betydelse för dess effektivitet. Genom att anpassa inriktningen, volymen och användandet av olika biståndsinstrument till

de olika faserna i ett lands utveckling kan biståndet bättre och mer systematiskt stödja ett lands utveckling. Detta gäller framförallt i de länder som inte har egen förmågan att genomföra en god utvecklingspolitik. Dessa länder skall inte lämnas därhän men stödjas med olika kombinationer av kunskaps- och resursöverföringar baserat på det enskilda landets förutsättningar inom olika sektorer. Vidare menar kommittén att biståndet *inte kan ges villkorslöst*. Villkoren måste dock utformas utifrån motpartens genuina vilja och förmåga att leva upp till dem. Villkoren bör utformas så att de stödjer olika inhemska åtaganden snarare än kräver nya åtgärder utan förankring i det berörda landet.

Slutligen har frågan rests om fördelningen av biståndet mellan olika länder, givet fattigdomsnivå, skall baseras på utformningen av ländernas utvecklingspolitik eller på utfallet av förd politik. Fördelarna med en *resultatorientering* är att givarna överläter åt mottagarna att forma sin egen politik och att resultatansvaret ligger hos mottagarlandets regering. Det kan dock ofta vara lättare att på kort sikt övervaka policybeslut än resultat. Det kan exempelvis ta flera år innan statistik för utvecklingen av fattigdomen i ett land finns tillgänglig, medan policyutvecklingen (t.ex. jordbrukspolitiken, skattepolitiken) kan följas på kortare sikt. Därför måste uppföljningen naturligen bygga på en kombination av bedömning av mätbara resultat och utformningen av politiken.

6.1.2 Förutsättningar för partnerskap

En bilateral samarbetsrelation bör bygga på en *förtroendefull relation* för att ett genuint partnerskap skall kunna etableras. Även om man försökt utveckla partnerskapsrelationer i biståndet under senare år är en stor del fortfarande präglad av en givardominerad relation. Den ojämna maktrelation som präglat biståndet, där en part förfogar över resurserna, bör förändras till ett samarbete där samarbetspartens makt ökar genom att framförallt självt råda över inriktningen och utformningen av sin politik. Syftet är att åstadkomma en effektivare fattigdomsbekämpande politik och att skapa bredare och mer jämlika relationer mellan givare och mottagare på alla nivåer. Det fordras ett tydligt ansvar hos samarbetsparten och att relationen tar sin utgångspunkt i samarbetspartens egna prioriteringar. Sydperspektivet bör därmed prägla partnerskapet.

Partnerskap kan ingås på olika nivåer och av olika aktörer i givar- och samarbetslandet. Ofta får ett utvecklingslands styrelseskick en överordnad betydelse vid givarnas val av samarbetspartner. Förutom problemet att gradera demokratins tillstånd i världen ställs givarlandet inför utmaningen att identifiera vilka slags aktörer eller partners som är önskvärda att samarbeta med i landet⁹.

OECD:s utvecklingskommitté tog 1998 fram nedanstående riktlinjer för hur partnerskap mellan stater kan förbättras och hur givarländernas procedurer inom biståndsgivningen kan förenklas och harmoniseras:

1. Samarbetsländerna bör själva formulera sina utvecklingsstrategier.
2. Mottagarna bör leda koordineringen av biståndet.
3. Givarnas och mottagarnas intressen skall redovisas öppet.
4. Givarna skall anpassa sina procedurer till de lokala procedurerna.
5. Biståndet till de minst utvecklade länderna bör avbindas från upphandling endast i det aktuella givarlandet.
6. Givarna bör ge mindre projektstöd och mer program- och budgetstöd för att stödja ett lands utveckling.
7. Tekniskt bistånd bör utgå från lokala förutsättningar och lokal efterfrågan.
8. Uppföljning och utvärdering av biståndet bör i ökad utsträckning ske i nära samarbete mellan givare och mottagare.
9. Samstämmighet mellan givarnas olika politikområden bör eftersträvas.
10. Innovativa finansieringslösningar bör eftersträvas där biståndet kan spela en katalytisk roll för att generera och attrahera annan finansiering.
11. Givarna bör fortsätta lindra utvecklingsländernas skuldbörda.

Framsteg kan noteras inom ett antal områden. *Nationella fattigdomsstrategier* är numera viktiga delar av den politiska agendan i flera låginkomstländer. Sådana strategier utgör allt oftare basen för multilaterala institutioners och givarländers bistånd. Här skulle UNDP, med sin inriktning på rådgivning, kunna spela en mer framträdande roll med stöd till utvecklingsländernas framtagande av strategier för fattigdomsminskning liksom för samordning av givarnas landstrategier. Givarkoordineringen har stärkts och sköts alltmer lokalt. Biståndet till de minst utvecklade länderna kommer till stora delar att avbindas fr.o.m. år 2002. Flera givare börjar

⁹ Widmalm, 2001.

anamma program- och sektorstöd. Initiativet att lindra skulderna för de mest skuldtungda fattiga länderna har fördjupats, även om skuldproblematiken alltjämt är ett stort hinder för utveckling i de fattigaste länderna.

Det återstår dock mycket att göra inom ett antal områden. Det gäller inte minst *harmonisering och samordning* av givarnas procedurer och anpassning till de lokala förutsättningarna. Det viktiga arbetet med att söka samstämmighet mellan olika politikområden har bara påbörjats inom OECD och hos ett fåtal givarländer. Det tekniska biståndet är fortfarande till stora delar utbudsorienterat. Uppföljning och utvärdering är dessutom fortfarande uteslutande en givarangelägenhet. Biståndet sjunker i volym medan de privata kapitalflödena till utvecklingsländer stagnerar.

6.1.3 Biståndskoordinerings

Många utvecklingsländer får ett omfattande bistånd men *samordningen* av biståndet är eftersatt, vilket beror på brister och ovilja såväl hos givare som hos mottagare. Givarna har inte alltid varit intresserade av att samordna biståndet och mottagarländerna har kunnat spela ut givare mot varandra i syfte att nå bättre villkor. Systemet har med andra ord inte uppmuntrat koordinering.

Mot denna bakgrund har betydande ansträngningar gjorts under 1990-talet att förbättra koordineringen. Den mest framträdande givarsamordningen har för flertalet länder varit de konsultativa gruppmöten som arrangerats av Världsbanken, UNDP:s rundabordsmöten samt lokalt arrangerad givarsamordning. De konsultativa gruppmötena hölls tidigare så gott som uteslutande i västerländska huvudstäder. Numera har flera möten förlagts till berörda länders huvudstäder. Därigenom kan lokala parlament, enskilda organisationer och lokala media delta i och följa mötena på nära håll. Hemlighetsstämpeln, när en liten regeringsdelegation förhandlade med givarsamfundet bakom lyckta dörrar, är på väg att försvinna. Öppenheten vinner inträde och delaktigheten stärks.

Samarbetsländernas regeringar börjar också ta ett större ansvar för biståndskoordinerings. Mest effektiv blir samordningen av biståndet när alla givare samordnas lokalt. Sådan samordning sker naturligen mest effektivt när givarnas bistånd i dess olika former kanaliseras direkt via landets budget i stället för att kringgå denna i olika former av speciella administrativa arrangemang.

Den ökade samsynen i givarsamfundet beträffande biståndets inriktning har bidragit till en bättre grund för samordningen. Det gäller framför allt bedömningen av ländernas ekonomiska utveckling. Efter det kalla krigets slut framförs också tydligare krav på demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter. Detta har i vissa fall bidragit till motstridiga uppfattningar mellan multilaterala institutioner och bilaterala givare om vad som bör göras i enskilda fall. Således har de internationella finansiella institutionerna i vissa lägen fortsatt att finansiera utvecklingsländer som de bilaterala givarna upphört att ge stöd till på grund av bristande demokrati och bristande respekt för mänskliga rättigheter. I andra fall har bilaterala givare stött ett lands politik, vilken finansinstitutionerna inte funnit ekonomiskt hållbar.

Givarnas eget uppförande bär stor skuld till den rådande bristen på samordning. Det har visat sig att rätt policymiljö inte är tillräckligt för att höja effektiviteten av biståndet¹⁰. Förutom förbättrad koordinering behöver biståndsgivarnas procedurer för biståndet harmoniseras. I dagsläget tär biståndsgivarna på partnerländernas knappa resurser med sinsemellan olika krav på rapportering, bokföring, budgetering, underlag, mottagande av besöksdelegationer etc. De utomstående givarna styr flödet, snarare än anpassar sig till ländernas egna förutsättningar och planering. Antalet externa aktörer växer medan biståndets totala volym sjunker. Utvecklingsländerna måste anpassa sig till givarnas planerings- och budgetsystem. Det lokala ansvarstagandet premieras knappast av att ett land måste ta hänsyn till 30–40 givares och internationella institutioners planeringscyklar när man skall fastställa sin budget. Givarna däremot, har oftast *en* landstrategiprocess, lika för all mottagarländer, när man i stället borde anpassa *sin* planering och *sina* strategier till samarbetslandets budgetcykel och speciella villkor.

Moçambique är ett exempel på ett land där givarsamordningen har gått relativt långt. Det gäller framför allt inom det makroekonomiska området där nio givare, däribland de skandinaviska länderna, har ett gemensamt avtal med landets regering. Därtill samarbetar Sverige nära med Norge genom samfinansiering av olika projekt, gemensamma studier samt genom att komplettera varandras stöd till olika sektorer.

¹⁰ Andersson, M., 2001c.

6.2 Det svenska biståndet

6.2.1 En historisk återblick i ett internationellt perspektiv

Den svenska biståndspolitiken har varit tämligen konsistent under de 40 år som offentligt bistånd har givits till utvecklingsländer. Fattigdomsminskning har stått i fokus för biståndet ända sedan den grundläggande budgetpropositionen 1962:100¹¹.

1960-talet karaktäriserades av en allmän framtids- och utvecklingsoptimism. Ekonomisk tillväxt och finansiella resurser behövdes för att uppnå avsedd utveckling. Den svenska biståndsmyndigheten SIDA bildades 1965 och biståndets främsta uppgift blev att bidra till att fylla utvecklingsländernas finansieringsbehov. Orsakerna till underutveckling stod enligt den dåtida synen främst att finna i fattigdom, ojämlika handelsrelationer och befolkningsexplosionen. Det övergripande fattigdomsmålet skulle i första hand nås genom investeringar i utbildning och ökad kunskap, liksom modernisering och uppgradering av fysisk utrustning. Sverige föredrog att kanalisera biståndet genom multilaterala kanaler i första hand. I 1968 års budgetproposition fastställdes en tidplan för att nå 1 procent av BNP i bistånd.

Under *1970-talet* började den internationella utvecklingsoptimismen gradvis tryta. Utvecklingen hade inte gått framåt enligt de linjer som hade förutspått. Tillväxten hade inte spridits ner i folklagren. Inom utvecklingstänkandet skiftades fokus från tillväxt till fördelningspolitik och utvecklingens sociala dimensioner. Den ogynnsamma utvecklingen av utvecklingsländernas handelsvillkor ledde till förslag att stabilisera råvarupriserna. Krav på en ny ekonomisk världsordning framfördes och basbehovsstrategin dominerade biståndsdebatten. Det svenska biståndet till landsbygdsutveckling ökade. De lägsta inkomstgrupperna i samhället skulle uppmärksammas mer. Ökat bistånd gick också till hälso- och undervisningssektorerna. Sektorstöd som biståndsform blev allt vanligare. De enskilda organisationerna gavs en ökad roll i biståndet för att lättare nå målgrupperna. Landprogrammering blev den bärande principen för det svenska biståndet.

En biståndspolitisk utredning¹² ledde till att fyra delmål för biståndet etablerades: resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och socialt oberoende samt demokratisk sam-

¹¹ Carlsson, 1998.

¹² SOU 1977:13.

hällsutveckling. Biståndet hade nu uppnått ansevärda nivåer och frågan om biståndets effektivitet började uppmärksammas. År 1972 beslutades att en viss andel av biståndet skulle knytas till upphandling av svenska varor och tjänster, s.k. bindning av biståndet. Två nya institutioner (Swedfund och Bits) skapades för att hantera direkt samverkan mellan parter i Sverige och i utvecklingsländer. Sverige avskrev 1978 utvecklingsländernas alla skulder knutna till de svenska biståndskrediterna. Mot slutet av 1970-talet hade situationen i många utvecklingsländer försämrats drastiskt med stora budgetunderskott och externa obalanser. Med stigande oljepriser och överskott av utlåningsvilligt kapital växte skuldbördan dramatiskt i många länder. Marknadens roll kom att ersätta statsledd tillväxt som huvudspår för utvecklingstänkandet.

Vikten av lokal kapacitet till egen forskning och kunskapsproduktion i utvecklingsländerna var tidigt uppmärksammat i svenskt bistånd. År 1975 inrättades en särskild myndighet SAREC (Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries) för att stödja forskningssamarbete. Genom svenskt stöd till lokala universitet stärktes möjligheterna i många länder att självständigt genomföra problemanalyser och att utveckla nationella strategier på viktiga samhällsområden. I många fall har också ett fruktbart samarbete utvecklats med svenska institutioner.

1980-talet präglades av ekonomiska reformer och krav på strukturanpassning från framför allt de internationella finansiella institutionerna. Därmed kom givarna också att blanda sig i ländernas politiska och ekonomiska system. Det svenska biståndet började uppmärksamma makroekonomiska frågor, som t.ex. betalningsbalansproblem och skuldförhållanden. Andra viktiga områden för svenskt bistånd var bibehållandet av sociala skyddsnet under tider av ekonomiska anpassningsprogram liksom stöd till jordbruk samt rehabilitering av industri och infrastruktur. Policyfrågor som prissättning, institutionell uppbyggnad etc. blev allt viktigare inom respektive sektor. Landsbygdsutvecklingen framträdde som den viktigaste sektorn. Ett femte biståndsmål lanserades: miljöhänsyn. Behovet av stärkt givarkoordinering poängterades och det multilaterala samarbetet ansågs som en god grund för detta.

1990-talet kom att präglas av en begynnande global samsyn på utvecklingssamarbetet där fattigdomsminskning kom att bli det övergripande målet. Strukturanpassningsprogrammen hade genomförts med stor okänslighet för de sociala effekterna. Statlig och kommunal förvaltning krymptes till gränsen av kollaps. Den de-

mokratiska legitimiteten undervärderades. Under årtiondet kom också fokus att skifta från makroekonomiska förutsättningar (den s.k. Washington consensus) till mer politiska och sociala dimensioner av utvecklingen. Betydelsen av institutioner och kapacitetsbyggande åtgärder tydliggjordes. Ett bredare synsätt på fattigdom introducerades, och demokratins betydelse för ett lands utveckling lyftes fram. Ett rättighetsperspektiv på utvecklingen började formas. Hållbar utveckling kom att bli ett tydligare begrepp efter FN:s världskonferens i Rio de Janeiro 1992. Biståndsgivarna började intressera sig alltmer för samarbetsländernas policyutveckling. En omsvängning av det internationella biståndet kunde noteras. De realpolitiska förutsättningarna som hängde samman med stormakternas strävanden hade förändrats i grunden. Säkerhetspolitiken som tidigare till stor del styrde biståndets fördelning kom successivt att ersättas av en inriktning mot utveckling. Däremot kom inte den förväntade ökningen av biståndet ("peace dividend") att infrias utan biståndsvolymen sjönk i stället.

En sammanhållen svensk biståndsmyndighet Sida (Swedish International Development Co-operation Agency) bildades 1995 genom en sammanslagning av SIDA, BITS, SwedeCorp, SAREC och Sandö U-centrum. Ett sjätte svenskt biståndsmål antogs också samma år: jämställdhet mellan kvinnor och män. Regeringen presenterade grundläggande policyskrivelser inom områdena fattigdom, demokrati, jämställdhet och hållbar utveckling under åren 1996–97¹³. Därmed breddades fattigdomsbegreppet och grunden för införande av ett rättighetsperspektiv började anta sina former. Till följd av statsfinansiella problem kom biståndets volym att tillfälligt sänkas under senare delen av årtiondet till en lägsta nivå på 0,7 procent av BNI år 1999.

6.2.2 Fattigdomsmålets uttolkning

Alltsedan 1962 har det övergripande målet för Sveriges bistånd varit "att höja de fattiga folkens levnadsnivå"¹⁴. Kring denna huvudinriktning har bred partipolitisk enighet rått, och fattigdomsmålet bekräftades bl.a. av 1977 års biståndspolitiska utredning.

¹³ Skr. 1996/97:169, Skr 1997/:76, prop.1995/96:153 och Skr. 1996/97:2.

¹⁴ prop 1962:100.

Det övergripande fattigdomsmålet har senare kommit att formuleras i form av nuvarande sex biståndspolitiska mål:

- Ekonomisk tillväxt (1978)
- Social utjämning (1978)
- Ekonomisk och politisk självständighet (1978)
- Demokratisk samhällsutveckling (1978)
- Framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön (1988)
- Jämställdhet mellan kvinnor och män (1996)

Utgångspunkten för målformulering har varit flerdimensionell och grundats i synen att fattigdomen måste angripas på *många olika fronter* med direkta såväl som indirekta och mer långsiktiga åtgärder. Förutsättningar måste skapas som inte bara innebär höjda inkomster hos fattiga människor utan som också garanterar dem grundläggande rättigheter på det sociala området, ökade valmöjligheter, förbättrad miljö och säkerhet samt demokratiskt inflytande i samhällsliv och utvecklingsprocesser. I konsekvens med detta tänkande har de sex biståndsmålen inte givits någon inbördes rangordning. De anses såväl separata, som i samverkan, bidra till det övergripande målet att minska fattigdomen.

Förhållandet mellan det övergripande fattigdomsmålet och de sex delmålen har emellertid präglats av *oklarhet*. Delmålen, som närmast skulle utgöra riktlinjer för huvudsyftet, har i debatten kommit att ägnas långt större uppmärksamhet än det grundläggande syftet. Betydelsen av enskilda delmål har understrukits och olika delmål har ofta kommit att ställas mot varandra, exempelvis tillväxt mot utjämning¹⁵. Under 1990-talet tenderade oklarheten mellan målen att öka i och med att fyra prioriterade områden - fattigdom, demokrati, jämställdhet och miljö - lyftes fram i policy-skrivelser från regeringen och i handlingsprogram från Sida och därmed i viss utsträckning kom att ersätta de sex delmålen. Hänvisningarna i regeringens instruktioner till Sida betonar inte heller alltid fattigdomsskrivelsens¹⁶ överordnade karaktär jämfört med övriga policyskrivelser. Sidans handlingsprogram för fattigdomsbekämpning har i praktiken samma status som handlingsprogrammen för övriga tre prioriterade områden.

¹⁵ Forsse, 2001.

¹⁶ Skr 1996/97:169.

Olika studier under senare år konstaterar därtill att fattigdomsmålet som regel inte utgör ett strategiskt fokus i landstrategierna eller ett klart definierat huvudmål i Sidas projektdokument¹⁷. De utvärderingar som löpande gjorts innehåller sällan specifika analyser av fattigdomsmålet. Bristen på fattigdomsminskning som *strategiskt fokus* i projektdokument och handlingsplaner påpekas även i DAC:s nyligen genomförda översyn av det svenska biståndet¹⁸.

Fattigdomsmålet synes främst ha varit vägledande i valet av samarbetsländer och den övergripande inriktningen av samarbetsprogrammen. Det svenska biståndet har en tydlig inriktning mot fattiga länder, med en majoritet av biståndet till Afrika söder om Sahara. Instruktionerna för Sidas återrapportering vad gäller fattigdomsmålet har varit fåtaliga, och kunskapen om effekterna av det svenska biståndet på fattigdomen är bl.a. därför vaga. En årlig redovisning från Sida beträffande fattigdomsmålet har endast nyligen påbörjats. Samtidigt har kraven på återrapportering varit betydligt mer detaljerade inom andra verksamhetsområden.

6.2.3 Stöd till demokratiska processer och mänskliga rättigheter

Främjandet av en demokratisk samhällsutveckling i samarbetsländerna har varit ett av Sveriges biståndspolitiska mål i två decennier och har i dag en framskjuten plats bland de målformuleringar som betonas av såväl politiker som experter. Demokrati var 1999 det primära målet för vart femte svenskt biståndsprojekt. Nästan inga studier och analyser finns däremot av insatsernas resultat¹⁹. I en av de få studier som gjorts framhålls att svenskt demokratifrämjande arbete har präglats av många små satsningar i ett mycket stort antal mottagarländer. Även om många individer på detta sätt blir delaktiga framstår upplägget som mindre lämpligt ur effektivitetshänseende²⁰. Vikten av långsiktighet är central om bestående demokratiseringsvinster skall göras²¹.

Sedan 1998 arbetar Utrikesdepartementet och Sida gemensamt med *metodutveckling och utbildning* i syfte att höja genomslaget för demokrati och mänskliga rättigheter i svenska och i gemensamma

¹⁷ Frühling, 2001.

¹⁸ OECD-DAC, 2000.

¹⁹ Poate, m.fl., 2000

²⁰ Brodin, 2001.

²¹ Brodin, 2001.

internationella åtaganden. Under år 2000 har en samrådsgrupp bedrivit en pilotverksamhet som inneburit att demokrati, mänskliga rättigheter och barnrättsperspektiven specifikt integrerats i regionstrategin för Centralamerika. Erfarenheterna hittills tyder på att en förutsättning för en lyckad integrering är att åtgärderna för att stärka barn- och rättighetsperspektiven sätts in tidigt i formuleringprocessen²².

På lång sikt – och för att kunna behålla ett hållbart demokratiskt system – krävs en demokratisk kultur. En demokrati kräver demokrater. *Parlament och politiska partier* utgör grundvalen för systemet. Här kan enskilda organisationer också spela en viktig roll – särskilt i konsolideringsfasen. Under 1990-talet har stora satsningar gjorts på valprocesser, men val är bara starten på en process. Det kan t.o.m. vara så att ett val för snabbt in på ett krigsslut kan försvåra och förlänga processen mot en hållbar demokrati, eftersom valet legitimerar politiska grupperingar som tagit sig till makten mer som ett resultat av en krigssituation än tack vare folkligt stöd för en viss politik.

Ett fungerande flerpartisystem är helt avgörande för om den enskilda människan ska få makt och inflytande över sin egen situation. De svenska partinära organisationerna förmedlar sedan ett antal år stöd för utvecklandet av flerpartisystem. Verksamheten har utvärderats med goda resultat och kommer att permanentas 2002. Sverige är också en betydande finansiär av International IDEA, Institutet för demokrati och valstöd, som verkar för förståelse och kunskap av bl.a. valprocessens betydelse.

Det är viktigt att fortsatt prioritet ges till demokratiträning och rekrytering av professionella administratörer och jurister liksom till utvecklandet av demokratisk, administrativ och politisk praxis. Träning och utbildning i demokrati och MR-frågor för polispersonal är ett annat viktigt inslag i demokratibiståndet. Stöd till rättssystem, oberoende domstolar och polis behöver dock kompletteras med utbildning av och stöd till andra aktörer inom rättsväsendet, som t.ex. en oberoende advokatkår. De militära institutionerna måste också på ett mer genomtänkt sätt inkluderas i arbetet för ett samhälles ökade demokratisering.

Det svenska utvecklingsarbetet har sedan lång tid tillbaka lagt stor vikt vid främjandet av mänskliga rättigheter. Om betoningen tidigare låg på medborgerliga och politiska rättigheter, inte

²² Sida, 2000

minst i samband med stöd till demokratiseringsprocesser i olika länder, har under senare tid också de *ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna* fått ökad uppmärksamhet. Det behövs en djupare förståelse för det internationella normsystemet och dess mekanismer för att kunna utnyttja potentialen i dessa och mer effektivt bygga på det arbete som görs inom ramen för FN, ILO och de regionala institutionerna. Sida har ägnat stor uppmärksamhet åt kvinnors, barns och funktionshindrades rättigheter, men ökad uppmärksamhet skulle också behöva riktas på mänskliga rättigheter i anknytning till arbetsrätten.

Förutom stöd till utveckling och främjande av det internationella normsystemet som sådant och dess uppföljning har också mänskliga rättigheters roll som allmänt vägledande instrument för utvecklingsarbetet tydliggjorts. Här gäller att fortsätta på den inslagna vägen och *operationalisera de olika rättigheterna* liksom visa på hur de grundläggande principerna t.ex. om universalitet, icke-diskriminering, deltagande, helhetssyn och genomförandansvar kan genomsyra genomförande, uppföljning och utvärdering av insatser. En utbildning i dessa frågor har påbörjats inom Sida, men ambitionen att utbilda två nyckelpersoner på varje enhet med avseende på demokrati och mänskliga rättigheter har ännu inte uppnåtts²³.

6.2.4 Stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnader

Sverige har sedan 1986 beviljat drygt 5,8 miljarder kronor i stöd till olika utvecklingsländer för ekonomiska reformer och skuldlättnader. För närvarande uppgår stödet till cirka en halv miljard kronor per år. Stödet skall främja fattigdomsbekämpning i länder med god reformpolitik. Det har tidigare företrädesvis lämnats som betalningsbalansstöd, men utgörs i dag till lika delar av budgetstöd till ekonomiska reformer och stöd till skuldlättnader. Budgetstödet har introducerats under senare år och ersatt betalningsbalansstödet i takt med att flera utvecklingsländer har liberaliserat sin valutapolitik. Då allt fler länder beräknas uppnå en hanterbar skuldnivå (se Kapitel 5) genom HIPC-initiativets försorg övergår stödet gradvis från skuldlättnader till budgetstöd. De största stödmottagarna har varit Moçambique, Tanzania och Uganda. Dessa tre länder har mottagit cirka hälften av alla utbetalningar.

²³ Sida, 2000

Enligt regeringens riktlinjer för stödformen är målet att stödja fattiga länder som genomför ekonomiska reformprogram vilka befrämjar ekonomisk tillväxt, bekämpar fattigdom och ger hållbar utveckling. Stödet skall vara en drivkraft för fortsatta reformer och anpassas till specifika behov och förutsättningar i enskilda länder. Det svenska stödet skall även bidra till att återge skuldtynnga fattiga länder en hanterbar skuldnivå.

Stödet lämnas till låginkomstländer som är berättigade till lån på IDA-villkor hos Världsbanken (räntefria lån med långa återbetalningstider) och som genomför ekonomiska reformprogram i samarbete med Internationella valutafonden, Världsbanken och det övriga givarsamfundet. Stödet skall lämnas på grundval av de resultat som berörda länder uppnått i relation till de planer och mål som överenskommit i ländernas strategier för fattigdomsminskning eller liknande policydokument.

En förutsättning för att budgetstöd skall bli aktuellt är att landet har en *öppen och transparent budget* och budgetprocess. Det krävs också att landet respekterar de mänskliga rättigheterna och främjar ett demokratiskt styrelseskick. Förekomsten av god samhällstyrning i form av en effektiv och öppen offentlig förvaltning är också central i bedömningen om ett land kan komma ifråga för stöd.

I uppföljningen och beredningen av insatser analyseras budgetprocessen och utfallet av budgeten i samarbetslandet. Analysen av hur samarbetsländerna uppfyller de grundläggande kriterierna om demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällstyrning skall också ske i processperspektiv. Regeringskansliet gör en ärlig bedömning av de länder som Sida föreslår skall erhålla budgetstöd. Det saknas dock fastlagda manualer och riktlinjer för hur analys, uppföljning och beredning skall ske. *Resultatuppföljningen* borde kunna stärkas då det idag inte förekommer någon systematisk bedömning av hur länderna lever upp till förutsättningarna för detta stöd.

För att stödet till ekonomiska reformer och skuldlättnader ska få så stor effekt som möjligt anses det viktigt att det inte blir en isolerad insats utan att det ingår som en del av en bredare internationell insats. Den svenska insatsens storlek anpassas till övriga givares bidrag i syfte att åstadkomma en rimlig fördelning av finansieringssatagandena. Stödet kanaliseras dels direkt till landets regering/centralbank, dels via multilaterala institutioner. Strävan är att uppnå en ökad samordning med andra bilaterala givare.

Stödet till ekonomiska reformer och skuldlättnader håller på att ändra karaktär – från tillfälliga ettåriga stöd vid vissa situationer (skuldproblem, betalningsbalansproblem) till en mer permanent och långsiktig stödform. Fleråriga stöd avtalades för första gången under 2001 med tre länder (Bolivia, Moçambique och Tanzania). Stödet beviljas av regeringen, och ges utöver det landdestinerade stödet som hanteras av Sida. Sida bereder underlaget för beslut om budgetstöd och verkställer besluten.

6.2.5 Integration av tvärgående teman i biståndet: jämställdhet m.m.

Det finns en medveten strävan att låta vissa övergripande teman genomsyra hela det svenska biståndet i syfte att påverka fattigdomens olika dimensioner i ett och samma projekt eller program. Syftet är också att motverka en uppdelning av biståndet i olika sektorer utan gemensamt förhållningssätt. Bland tvärgående eller övergripande teman som varit föremål för sådan integration (mainstreaming) kan nämnas: demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet, barn, människor med funktionshinder, miljö och konfliktförebyggande åtgärder.

Erfarenheterna av att integrera vissa ämnesområden i det samlade biståndsarbetet är emellertid *skiftande*. Ett flertal svenska ambassader som hanterar svenskt bistånd menar att en integration som går längre än det direkta syftet eller målgruppen för ett enskilt projekt inte fungerat särskilt väl i praktiken. Integrationssträvandena har mer utgjort en intern målsättning för biståndsorganen än påverkat verkligheten på fältet. Mottagarländernas förvaltningar är för sektoriserade och kapaciteten är för dålig för att detta ska fungera väl. Ett grundläggande problem är tendensen att hänsyn skall tas till allt fler aspekter i varje projekt eller program. Det finns dock en gräns för hur mycket som kan prioriteras inom en och samma insats. För att undvika att integrationen bara stannar vid kosmetiska förpliktelser krävs en gedigen sakkunskap inom alla de olika ämnesområden som skall tas i beaktande. Det visar sig dock inte vara realistiskt att Sidas ordinarie handläggare skall besitta den specialkunskap som krävs inom alla olika områden, speciellt inte med tanke på frågornas komplexitet. Vad som behövs är duktiga koordinatörer som kan koncentrera sig på att leta upp, samla in och samordna den kunskap som olika specialister besitter. Samtidigt som koordine-

ringen behöver professionaliseras, behöver också respekten behållas för komplexiteten och behovet av specialkunskap i de enskilda frågorna.

Miljö är ett område där integrationen påbörjades tidigt och kommit förhållandevis långt. För 20 år sedan var miljövärd en egen sektor i biståndet. I dag finns det både policier för och en medvetenhet om att miljöhänsyn skall beaktas i biståndsfinansierade insatser inom alla sektorer.

Jämställdhet mellan kvinnor och män hör också till de första områden där försök till integrering har gjorts. Sverige var tidigt ute med att betona jämställdhet mellan kvinnor och män som ett viktigt mål för samhällsutvecklingen i alla länder och att jämställdhet är av avgörande betydelse för ett samhälles sociala, ekonomiska och politiska utveckling. Redan till FN:s världskvinnokonferens i Nairobi 1985 utvecklades ett svenskt program för stöd till dessa frågor genom dåvarande SIDA:s kvinnoråd för internationellt bistånd.

Integration av jämställdhetsaspekten i biståndet infördes som en reaktion på att separata riktade insatser endast för kvinnor inte visat sig ha den snabba effekt på utvecklingen som man hoppats. Integrationen var avsedd som en metod att lyfta jämställdhetsfrågan så att den skulle behandlas tillsammans med policyfrågor som fattigdomsmålet och ekonomiska reformer - inte som en separat ämnesfråga.

När ämnesintegration används som metod, och ersätter centrala enheter och funktioner inom området, riskerar sakkunskapen om jämställdhetsfrågor som finns inom organisationen att försvinna. Kompetensutvecklingen halkar efter, och det interna ekonomiska stödet i form av budgetmedel för det speciella området minskar. För att integrationen skall fungera effektivt bör den således kombineras med en kärna av sakkunniga som kan bistå med kunskap och stöd samt utveckla tänkandet inom området.²⁴

I många biståndsorganisationer som arbetade med internationellt utvecklingssamarbete försvann "kvinnoenheterna" när integrationen skulle genomföras, men de ersattes inte av något annat i stället. Några få organisationer, bland dem UNCHS (Habitat), har emellertid fortsatt framgångsrikt med specifika kvinnoprojekt samtidigt som integrering av ämnesområdet har genomförts. Andra organisationer har behållit en mindre central funktion och kombinerat denna med decentraliserat ansvar till regionavdelningar eller mot-

²⁴ Hindman Persson, 2001b.

svarande. Man bör i svenskt bistånd pröva om inte integrationen ska kompletteras med riktade insatser, inte riktade enbart till kvinnor, vars övergripande mål och huvudsakliga syfte är att förändra relationerna mellan kvinnor och män i mer jämställd riktning.

Behoven hos *människor med funktionshinder* skall också integreras i biståndet. I praktiken sker detta dock endast i ett fåtal fall, enligt SHIA²⁵. Funktionshindrade människor har sällan eget inflytande över projekten, och bristen på konkreta integrerade strategier får till följd att en stor del av befolkningen lämnas utanför utvecklingen. För närvarande är det ofta upp till biståndsgivarna att bestämma i vilken utsträckning biståndsinsatser skall riktas till funktionshindrade. Mottagarländernas regeringar sanktionerar gärna insatser men tar i dagsläget få egna initiativ. Det krävs därför en större medvetenhet hos biståndsgivarna om det speciella behov av insatser för funktionshindrade som föreligger, men också en tydligare vilja till en dialog med mottagarländerna om vikten och värdet av detta. I grunden handlar det om alla människors lika värde och rättigheter. Sidas policy för detta arbete "Utvecklings-samarbete för barn och vuxna med funktionshinder" kommer att uppdateras under år 2002.

Under senare tid har utvecklingens och fattigdomens effekter på *barn* och *ungdomar* synliggjorts liksom deras roll i att bekämpa fattigdomen. Ett perspektiv som utgår från barnets bästa skall tillföras på alla arbetsområden inte bara vad gäller nutrition, hälsovård och skola utan också på områden som t.ex. sysselsättning och migration. Idag finns policyverktygen för ett sådant integrerat barnperspektiv men det har ännu inte genomförts i praktiken.

6.3 Trender i det internationella biståndet

6.3.1 Nya trender inom den svenska biståndet

Utifrån det *bredare fattigdomsbegreppet* avser det svenska biståndet att lyfta fram såväl de ekonomiska som de sociala, ekologiska och politiska dimensionerna av utvecklingen. Demokrati och mänskliga rättigheter är genomgående teman som skall genomsyra allt bistånd. Mer operativt sker en övergång från projekt- till programstöd samt decentralisering till fältorganisationen och en ökad sam-

²⁵ SHIA = Svenska handikapporganisationernas internationella biståndsförening.

ordning med andra givare. Samarbetet skall präglas av ett nära partnerskap med samarbetsländerna.

Samarbetet övergår alltmer *från enskilda projekt till processinriktat stöd* till hela sektorer liksom till institutioner som är väsentliga för ett lands utveckling. Flera biståndsorganisationer arbetar för att utveckla olika former av programstöd, framför allt sektorstöd och budgetstöd, vilket på sikt kan leda till minskade krav på administrativa resurser. Sida kan i vissa fall välja att vara "silent partner", dvs. att man delfinansierar en verksamhet men överläter huvudansvaret till någon annan finansiär. Övergången till programstöd medför att analysen behöver breddas och kraven på omvärldsanalys skärpas. Fokus på övergripande frågor behöver förstärkas utan att kunskapen om den enskilda människans situation för den skall förloras.

Krav kommer också att ställas på att Sverige anpassar regler, rutiner och arbetssätt till nya former för samverkan. Sverige medverkar i en informell samrådsgrupp för sektorprogramstöd med flera nationer, liksom i arbetsgrupper inom SPA (Världsbankens program för partnerskap med Afrika, Strategic Partnership with Africa) och DAC för vidareutveckling av programstödet och harmonisering av biståndets procedurer.

En ökad betoning på partnerskap och nationellt ansvarstagande har bidragit till en *starkare fältorientering* av biståndsverksamheten. Sverige bedrev under åren 1999 och 2000 en försöksverksamhet med utökad delegering av biståndshanteringen till ambassaderna i Dar es Salaam, Hanoi och Managua. Ambassaderna har haft fullt ansvar för att bereda och fatta beslut om biståndsinsatser. Avsikten är nu att permanenta denna delegering och ge samma utökade befogenheter till ambassaderna i övriga länder som Sverige avser att bedriva ett långsiktigt utvecklingssamarbete med.

Det bilaterala biståndet består av det landdestinerade biståndet och ett antal tvärfrågor indelade i nio olika verksamhetsgrenar som är fördelade på regioner och länder. Det främsta styrinstrumentet för det svenska biståndet är regeringens regleringsbrev. För det direkt landinriktade arbetet spelar *landstrategierna* en avgörande roll. Syftet med landstrategiarbetet är att skapa ett bistånd som prioriteras av samarbetslandet och som stämmer överens med de svenska målen. Samarbetsländernas engagemang, intresse och ansvar är avgörande för hur biståndet kommer att lyckas. Ländernas svaga planerings- och ledningskapacitet är ett stort problem i sammanhanget. Det framstår som önskvärt att knyta kunskapen hos

svenska aktörer som enskilda organisationer, forskare och näringsliv närmare till processen att ta fram landstrategierna. Ökat samarbete med andra länder och organisationer borde också eftersträvas, inte minst genom utarbetandet av landstrategierna.

DAC konstaterade i sin senaste översyn av den svenska biståndspolitiken år 2000²⁶ att Sverige har en fortsatt *ledarställning* bland biståndsgivarna. Biståndet är volymmässigt på väg upp, och DAC berömde det svenska åtagandet att bibehålla en hög biståndsvolym även under tider av inhemska ekonomiska problem.

Sverige fick också goda omdömen för de senaste årens utveckling av policier inom utvecklingsarbetet. Utvecklingen av programbistånd ligger väl till i internationell jämförelse. Flera åtgärder har vidtagits för att effektivisera biståndet till enskilda länder, bl.a. delegeringen av beslut i biståndsärenden till de svenska ambassaderna. Det svenska biståndets inriktning mot fattigdomsbekämpning och fattiga länder lyftes också fram i rapporten, liksom breddningen av fattigdomsbegreppet.

DAC ansåg emellertid att det svenska biståndet skulle kunna tydliggöras vad gäller inriktningen och omfattningen av biståndet till enskilda länder, vars antal också borde ses över. Fattigdomsmålet skulle behöva stärkas och dess relation till de sex biståndspolitiska målen klargöras. Större uppmärksamhet borde ges åt de internationella utvecklingsmålen. Dessutom uppmanades Sverige att ytterligare stärka resultatuppföljningen av biståndet. En ökad samstämmighet mellan olika politikområden, som handel och utveckling, borde präglade de framtida relationerna med utvecklingsländer i ökad utsträckning.

Kommittén tog aktiv del i denna översyn genom konsultationer med examinerarna (Storbritannien och USA) såväl under som efter landexaminationen.

6.3.2 Andra länders biståndspolitik

De finansiella flödena till utvecklingsländerna har drastiskt ändrat omfattning och karaktär under 1990-talet. De offentliga biståndsflydena (ODA – Official Development Assistance) har minskat markant, medan den privata finansieringen har ökat i betydelse. Inom biståndet har G7-länderna²⁷ minskat sitt bistånd kraftigt, me-

²⁶ OECD-DAC, 2000.

²⁷ USA, Canada, Japan, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Italien.

dan mindre DAC-medlemmar på sistone redovisat ökade biståndsanslag. Den förväntade ökningen i biståndsflödena som förutspåddes efter kalla krigets slut har inte infriats.

I början av 1990-talet svarade *offentligt bistånd och kommersiell finansiering* för lika stora andelar av det totala flödet av finansiella resurser till u-länderna. I mitten på 1990-talet hade dock de privata flödena vuxit kraftigt och uppgick då till fem gånger det offentliga biståndet i omfattning. Noteras bör att endast ett fåtal utvecklingsländer kommit i åtnjutande av dessa flöden. De stora flertalet låginkomstländer uppfattas alltför riskabla att investera i. Efter en nedgång i samband med finanssektorkrisen i Sydostasien och annorstädes under 1990-talets senare hälft, är de privata flödena nu tre gånger större än de offentliga.

Vad gäller *DAC-medlemmarna* har biståndet minskat från 57,4 miljarder US-dollar 1991 till 53,1 miljarder US-dollar år 2000 (i löpande priser). En viss ökning kunde noteras under 1998 och 1999. Uppgången var dock främst förknippad med finanssektorkrisen i Sydostasien. Biståndsvolymen motsvarade 0,22 procent av DAC-ländernas samlade BNI (bruttonationalinkomst) år 2000, vilket blev en återgång till den lägsta noteringen någonsin, vilken uppmättes första gången 1997.

Minskningen berodde framför allt på G7-ländernas minskade bistånd. G7-länderna svarar för knappt tre fjärdedelar av biståndet. Japan, USA, Tyskland och Storbritannien (i nämnd ordning) bidrog med 60 procent av det totala biståndet under 2000.

Generellt sett har de *kraftigaste minskningarna* skett hos de största biståndsgivarna. Det amerikanska stödet har halverats sedan börjat av 1990-talet, och såväl Frankrikes som Tysklands bistånd har sjunkit med cirka 40 procent. Endast Japan har behållit sin biståndsandel intakt, åtminstone fram till år 2000, då Japan minskade sitt bistånd med 2,3 miljarder US-dollar efter extra stora bidrag under 1999 till den asiatiska utvecklingsbanken i samband med finanskrisen i Sydostasien. Japan är dock fortfarande den störste bilaterala givaren med ett bistånd på 13,1 miljarder US-dollar, men man har annonserat kommande kraftiga nedskärningar i biståndet.

Det finns även *positiva tecken* i biståndsflödet. Av de 22 medlemsländerna i DAC ökade 15 sitt bistånd under år 2000. Sammantaget ökade DAC:s icke G7-medlemmar sitt bistånd med 8,3 procent det året och svarade därmed för 26 procent av det totala biståndet.

Flera länder har annonserat fortsatta ökningar. Luxemburg uppnådde år 2000 för första gången FN-målet om ett bistånd på 0,7 procent av BNI. Även Irland har åtagit sig att öka biståndet till denna nivå till år 2007. Storbritannien har för avsikt att öka sitt bistånd till 0,33 procent av BNI till år 2003/04, och därefter fortsätta mot 0,7-procentmålet. Belgien, Sverige och Kanada har också annonserat ökningar, samtidigt som Danmark och Nederländerna behållit sina nivåer på 1,0 respektive 0,8 procent av BNI. De länder som uppnått 0,7-procentmålet, dvs. Danmark, Luxemburg, Nederländerna, Norge och Sverige, svarar för 15 procent av det totala biståndet.

Det stora flertalet länder har numera *fattigdomsminskning som det övergripande målet* för biståndet. De flesta länder utgår alltjämt från en snäv definition av fattigdom i sin analys, i regel inriktad på inkomst per capita. Allt fler börjar dock ta sin utgångspunkt i det bredare fattigdomsbegreppet som inkluderar människors bristande möjligheter, makt och säkerhet. Vissa länder, t.ex. Tyskland och Belgien, har en minskning av det absoluta antalet fattiga som det primära målet, medan andra, t.ex. Schweiz och Frankrike, utgår från att minska den relativa andelen fattiga. De flesta länder tillämpar dock en blandning av de båda beräkningssätten. Alla givare har anslutit sig till de internationella utvecklingsmålen, och Storbritannien har angett dessas uppfyllande som sitt prioriterade mål för biståndet. Vissa länder har också börjat tillämpa en rättighetsbaserad syn på utveckling.

Ett antal länder har på sistone genomfört *översyner av sin biståndspolitik*. Danmark, Frankrike, Tyskland, Italien och Storbritannien gjorde det under år 2000, och Irland, Nya Zeeland samt Sverige gör det år 2001–2002. Storbritannien²⁸, Tyskland, Sverige och Nederländerna (som gjorde en översyn 1995) har tagit den tilltagande globaliseringen som utgångspunkt för översynerna.

Frågan om *samstämmighet* mellan politikområden (koherens) börjar tilldra sig större intresse. Få länder har dock utarbetat någon klar strategi för hur koherensen mellan olika politikområden skall säkerställas. OECD-DAC, Nederländerna och Storbritannien, och i viss mån även Finland och Belgien har hittills ägnat frågan viss uppmärksamhet.

Genomgående *tendenser* inom den bilaterala biståndsgivningen är en övergång från projekt- till programstöd, en koncentration på

²⁸ DfID, 2000

färre samarbetsländer, en betoning på ökad effektivitet, en förbättrad samordning av biståndet och en harmonisering av procedurer.

Övergången till *programstöd* kommer att kräva mer sofistikerade redovisningar för att påvisa resultaten av biståndet. En budgetreform har t.ex. inte samma bildmässighet som hälsocentraler på landsbygden. Bristen på konkret redovisning och uppföljning av den egna insatsen har angetts vara en huvudorsak till att exempelvis USA inte engagerar sig i sektorprogramstöd.

Tendensen att fokusera på *färre samarbetsländer* hänger framför allt samman med frågan om ökad effektivitet och övergången till programstöd. Programstöd kräver nämligen mycket god kännedom om landets förutsättningar och olika aktörers verksamhet. Belgien, Danmark, Grekland, Nederländerna, Tyskland och Spanien har nyligen reviderat antalet huvudsamarbetsländer. Dessutom har man minskat antalet länder med vilka man samarbetar med inom vissa teman, t.ex. demokrati och miljö.

6.3.3 De multilaterala organisationerna

Ökad samsyn och ökat samarbete präglar förhållandet mellan de olika multilaterala aktörerna. Fortfarande råder dock brister i ansvarsförhållanden och uppdelning av sakfrågor mellan organisationerna. Olika inriktning av verksamheten och oklarhet i ansvarsfördelning mellan organisationerna, liksom det faktum att man har olika huvudmän i medlemsländerna, är de främsta orsakerna till detta.

Strävan mot en ökad *samordning och harmonisering* av procedurer förekommer bland de multilaterala organisationerna likväl som bland de bilaterala givarna. En särskild samordningsgrupp har därför bildats för ändamålet bland de multilaterala institutionerna.

FN, OECD, Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF) har kommit överens om gemensamma *operativa målsättningar* för utvecklingen, de s.k. millenietvecklingsmålen (se avsnitt 2.3.4). Där har fattigdomsminskning erkänts som det övergripande målet för utvecklingen.

En gemensam strävan är att i ökad utsträckning utgå från de enskilda ländernas planering och strategier i utformningen av det egna stödet. Världsbanken lanserade 1999 *Comprehensive Development Framework*, vilket är ett ramverk för att säkerställa bärkraftig utveckling hos mottagarländerna. Denna utveckling skall

åstadkommas genom ett nära partnerskap mellan givare och mottagare och bygga på mottagarnas ansvar för sin egen utveckling samt ett holistiskt resultatriktat synsätt.

FN:s ekonomiska och sociala arbete håller på att stärkas genom pågående reformer för att effektivisera verksamheten med förbättrad samordning och arbetsfördelning mellan de olika FN-organen. Gemensamma landanalyser och förhållningssätt, s.k. *Country Common Assessments* (CCA) och *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF), håller på att introduceras för berörda organisationer. Genom gemensamma analyser skall ökad samstämmighet mellan olika insatser uppnås.

De internationella finansiella institutionerna har starkt bidragit till uppkomsten av dagens skuldsituation bland många låginkomstländer genom att ha uppmuntrat deras upplåning för utvecklingsändamål. Man beviljade själva under 1970- och 80-talen omfattande lån för infrastrukturinvesteringar och ekonomiska reformprogram. Under 1990-talet skedde en omsvängning vad gäller inriktningen av långivningen såtillvida att en ökande andel av långivningen beviljades för investeringar inom de sociala sektorerna och för uppbyggande av institutionell kapacitet. Den traditionella långivningen för infrastruktur har minskat i takt med tilltagande privatiseringar av offentliga verksamheter inom el- och teleområdena etc. De globala institutionernas rådgivningsverksamhet har kommit att bli mer framträdande. Världsbanken och Internationella valutafonden baserar numera sin långivning och sina landstrategier för de fattigaste länderna på ländernas egna strategier för fattigdomsminskning (PRSP – *Poverty Reduction Strategy Papers*). Strategierna skall bygga på nationellt ansvarstagande och deltagande av lokala aktörer i det civila samhället, den privata sektorn etc. FN-organisationerna tar på motsvarande sätt fram gemensamma strategier (UNDAF) för arbetet i enskilda länder.

En fråga i sammanhanget är om Världsbanken skall kunna ge *gävomedel* i stället för lån med förmånliga villkor till de fattigaste länderna, och om medel från lånefaciliteten IDA skall kunna användas för finansiering av globala offentliga nyttigheter. Hitintills har endast FN svarat för gåvofinansiering, med gradvis väsentligt mindre resurser och kapacitet. Kommittén ser fördelar med att låta rådande ansvarsfördelning mellan institutionerna gälla även framgent. FN bör dock tilldelas mer resurser för att denna situation skall kunna bestå.

Strävan mot ett närmare samarbete med de enskilda läntagarländerna har också bidragit till en ökad *decentralisering* och delegering av beslutanderätt till Världsbankens landkontor, där landcheferna ofta numera är placerade.

De fattigaste länderna ägnas särskild uppmärksamhet genom FN:s återkommande världskonferenser om de *minst utvecklade länderna*. Vid den senaste konferensen²⁹, som inföll under Sveriges ordförandeskap i EU våren 2001, togs beslut om ökat stöd genom bl.a. vidgat marknadstillträde, höjt bistånd och ökade stödinsatser för hivsmittade och aidsjuka. Konferensen präglades också av en tilltagande samsyn där bistånd, handel, investeringar och skuldavskrivningar sågs som lika viktiga beståndsdelar i utvecklingsarbetet.

Enighet råder om att *hållbar utveckling* är en grundläggande målsättning för utvecklingen. Detta slogs fast vid FN:s konferens om miljö och utveckling 1992, och det bekräftades också i FN:s miljeniedeklaration år 2000. Den avgörande utmaningen blir att åstadkomma en integration av ekonomiska, sociala och miljömässiga målsättningar. Styrningen av arbetet med de globala miljökonventionerna måste stärkas, och utvecklingsländerna behöver stöd för att genomföra konventionerna.

Samarbetet mellan olika internationella aktörer har fördjupats inom områden som hiv/aids och konflikthantering. FN:s generalsekreterare har tagit initiativ till en global hälsofond som skall ge stöd inte bara för insatser mot hiv/aids utan även mot malaria och tuberkulos. UNAIDS är en central aktör i arbetet med att följa upp generalförsamlingens mål om hiv/aids från juni 2001. Ett annat initiativ är GAVI.

FN har en central roll i att förebygga och hantera *väpnade konflikter*. FN har, liksom EU, utvecklat en sammanhållen och handlingsinriktad politik för konfliktförebyggande insatser. EU-programmet för konfliktförebyggande poängterar också samarbetet med FN som en hörnpelare för effektiva insatser.

Deklarationen från WTO:s ministerkonferens i Doha i november 2001 öppnar möjligheter för en mer utvecklingsorienterad WTO-runda. Utvecklingsländernas behov och intressen ges en framskjuten plats i förhandlingsupplägget inom samtliga politikområden. Tekniskt bistånd och kapacitetshöjande åtgärder anges som nyckelelement för att förverkliga *handelsystemets utvecklingsdimension*. WTO:s sekretariat ges också särskilt i uppdrag att

²⁹ FN:s tredje konferens om de minst utvecklade länderna i maj 2001.

stödja länderna i deras ansträngningar att integrera handelsaspekten i sina nationella utvecklingsplaner och strategier för fattigdomsbekämpning. Med tanke på de svårigheter som finns att höja WTO:s reguljära budget måste betydande delar av det nödvändiga biståndet kanaliseras på andra vägar, inklusive genom det bilaterala samarbetet.

För att kunna delta fullt ut i de multilaterala handelsförhandlingarna behöver utvecklingsländernas resurser stärkas för analys, policyformulering, förhandlingsarbete och sedermera implementering av ingångna avtal. Förutom överföring av kunskaper kan t.ex. åtgärder som bidrar till att möjliggöra mötesplatser utvecklingsländer emellan vara betydelsefulla.

Men utvecklingsländerna behöver inte bara stöd i förhandlingsarbetet i WTO. Mer avgörande för de fattigaste länderna än bristande marknadstillträde på höginkomstländernas marknader är svag utbudskapacitet. För att utvecklingsländerna ska kunna dra fördel av världshandeln måste det multilaterala, såväl som det bilaterala, biståndet i ökad utsträckning stödja utvecklingsländernas förmåga att producera, förädla och marknadsföra olika produkter. Här är näringslivsutveckling, institutionsuppbyggnad och infrastruktur avgörande. Kapacitet behöver byggas upp för effektivare handelsprocedurer och ökade kunskaper kring regler och standarder på de rika ländernas marknader.

Samarbetet multilateralt kring handelsfrågorna har ökat under senare tid. Världsbanken lägger idag stor tonvikt vid handelns roll. Man har också tillsammans med WTO, UNCTAD, UNDP, ITC och IMF formerat en samordningsfunktion för det handelsrelaterade biståndet till de minst utvecklade länderna (Integrated Framework).

Ett konsekvent tillämpat sydperspektiv skulle innebära att de fattigaste utvecklingsländerna borde stödjas, exempelvis i deras krav på att EU avvecklar sina exportsubventioner och tulleskaleringar.

6.3.4 Europeiska unionens bistånd

Europeiska unionen³⁰ är världens största finansiär av utvecklingssamarbete. Sammantaget svarade EG (Europeiska gemenskapen) och EU:s medlemsländer för drygt 30 miljarder US-dollar i bistånd under år 2000, vilket motsvarade 57 procent av det samlade bistandsflödet. Bistånd via kommissionen uppgick till 4,9 miljarder US-dollar och EG var därmed den fjärde störste biståndsgivaren efter Japan, USA och Tyskland.

Cirka två tredjedelar av EG-biståndet finansieras via EG:s reguljära budget. Denna fastställs av Europaparlamentet efter samråd med ministerrådet, och rör framför allt stöd till Asien, Latinamerika och Medelhavsområdet. Övrigt stöd finansieras direkt av medlemsstaterna via den Europeiska utvecklingsfonden (European Development Fund - EDF) för samarbete med länder i Afrika, Västindien och Stilla Havet, de s.k. AVS-länderna, samt för förmånliga lån från Europeiska investeringsbanken. EU och AVS-länderna ingick i juni 2000 ett nytt 20-årigt partnerskapsavtal, det s.k. Cotonou-avtalet.

Under år 2001 var Sveriges andel av EG:s budgetfinansierade utvecklingssamarbete cirka 732 miljoner kronor. Därtill kommer åtagande om bidrag till Europeiska utvecklingsfonden på cirka 377 miljoner euro över en flerårsperiod (2,73 procent av EDF).

EG:s utvecklingssamarbete har länge präglats av *låg effektivitet*. Sverige och många medlemsländer har påtalat behovet av reformer och organisationsförändringar. Ett reformarbete har också påbörjats med inriktning på att ge ökade resurser och befogenheter till EU-delegationerna i samarbetsländerna, stärka samarbetet mellan EG och medlemsländerna, införa en ny budgetförordning, omförhandla förordningen om stödet till Asien och Latinamerika samt framställa en årlig rapport om det samlade biståndet m.m. I februari 2001 inrättades dessutom en särskild institution för ett sammanhållet EG-bistånd – EuropeAid Co-operation Office.

³⁰ Den Europeiska Gemenskapen (EG) är namnet på det traditionella gemenskapsarbetet som inkluderar den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen, Kol- och Stålunionen och Euratom. Detta utgör nu den Europeiska Unionens första pelare. Det är här man återfinner den egentliga gemenskapsrätten, rättsakter och domstolens roll. I allmänt språkbruk används termen EU alltmer. Den Europeiska Unionen omfattar EG samt de 15 medlemsländerna.

Under år 2000 antogs en ny utvecklingspolitik för EG genom en gemensam förklaring av rådet och kommissionen. Huvudpunkterna i förklaringen är följande:

- Fattigdomsbekämpning är det övergripande målet.
- Utvecklingspolitiken grundas på principerna om hållbar, jämlik och delaktig utveckling. Främjande av mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning är grundläggande element i dessa principer.
- Partnerländerna skall ha en framträdande roll och ansvara för utvecklingsprocessen. Stödet skall baseras på av länderna framtagna strategier för fattigdomsminskning.
- Samarbetet skall koncentreras på sex delområden: handel och utveckling; regional integration; makroekonomi och jämlik tillgång till sociala tjänster; transporter/infrastruktur; livsmedelssäkerhet och landsbygdsutveckling; institutionell kapacitetsuppbyggnad.
- Överförbara sjukdomar, ICT och forskning skall också ges särskild uppmärksamhet.
- Vid stödutformningen skall särskild hänsyn tas till respekten för mänskliga rättigheter, ländernas gradvisa integrering i världsekonomin, miljö och sociala aspekter, jämlikhet mellan könen, barnens rättigheter samt till konfliktförebyggande åtgärder och krishantering.
- De minst utvecklade länderna och andra låginkomstländer skall prioriteras i medelsfördelningen.
- EG:s och medlemsländernas bistånd skall samordnas bättre.
- Ökad hänsyn skall tas till målsättningarna för EG:s utvecklingspolitik vid utformningen och genomförandet av EG:s policies inom andra sektorer som påverkar utvecklingsländerna.

6.3.5 DAC

Utvecklingskommittén DAC (Development Assistance Committee) inom OECD har som främsta uppgift att säkerställa en ökning av den totala volymen resurser som ställs till utvecklingsländernas förfogande och att förbättra resursernas effektiva användning. Medlemmar i DAC är 22 länder samt Europeiska kommissionen.

Huvuduppgifterna för DAC är regelbundna översyner av medlemmarnas biståndspolitik samt policyformulering och utvärderingsverksamhet. DAC svarar även för den officiella biständsstati-

stiken, inklusive klassificeringen av utvecklingsländer som biståndsmottagare. DAC tog fram de internationella utvecklingsmålen, som även antogs av FN, Världsbanken och IMF och som sedermera har utvecklats till *Millenium Development Goals*. Dessutom har DAC arbetat intensivt med att utveckla partnerskapsbegreppet och analysera frågor kring biståndseffektivitet.

Under år 2001 antog DAC:s högnivåmöte (ministernivå) riktlinjer för fattigdomsminskning, hållbar utveckling och konfliktförebyggande åtgärder samt för kapacitetsutveckling inom handelsområdet. Efter tre års förhandlingar och mer än 25 års diskussioner kunde också en rekommendation antas om att avbinda biståndet inom de flesta sektorer till de minst utvecklade länderna från och med år 2002.

DAC:s riktlinjer inom fattigdomsområdet utgår från det mångdimensionella fattigdomsbegreppet. Riktlinjerna pekar på att detta kommer att kräva förändringar och kreativa lösningar vad gäller organisation, metoder, system för drivkrafter samt kultur hos biståndsgivarna. Att minska fattigdomen kommer också att kräva bättre samstämmighet mellan regeringars och myndigheters olika policydokument.

6.4 Det svenska landbaserade biståndets utformning

Kommittén har funnit att *nuvarande biståndsrelationer* mellan givare och mottagare behöver förändras för att uppnå en högre effektivitet. Relationen bör baseras på samarbetsländernas eget ansvar för sin utvecklingspolitik och dess genomförande. Erfarenheterna visar att biståndet har högst effekt när det stödjer en process som landet självt driver. Respekt för de demokratiska strävandena och processerna kräver också att givarrelationen måste förändras.

Effektiviteten i måluppfyllelse på landnivå har ofta påverkats negativt på grund av att mottagarländerna haft i uppgift att hantera skilda önskemål från en lång rad givare, med olika krav på rapportering och skiftande procedurer. Detta har bidragit till bristande effektivitet, där allt mer dyrbar tid och energi gått åt till dialog med givare snarare än med den egna befolkningen. Förutsättningarna för att stärka den demokratiska processen har undergrävts. Mottagarlandets knappa kapacitet för analys, policyformulering och uppföljning har i stor omfattning slukats av den administrativa

biståndshanteringen i form av givarnas osamordnade krav på rapportering, besök, uppföljning etc.³¹

Samarbetsländerna har egna unika historiska erfarenheter och idéer om vilka utvecklingsstrategier och vilken typ av politik som är mest effektiv för att uppnå uppsatta mål. Analyskapaciteten har ökat i många utvecklingsländer, liksom önskan att formulera en politik utifrån de egna förutsättningarna. Ett sydperspektiv medför att denna önskan bör få ökat gehör, inte bara för att ge stöd till demokratiska processer, utan också för att säkerställa att politiken får den utformning som passar de nationella förutsättningarna.³² En stark önskan att få *utveckla sin egen kapacitet* och ta hand om sin egen utveckling, i stället för att vara hänvisad till givarländernas försök att detaljstyra utvecklingen projektvis, har kommit till starkt uttryck i kommitténs möten med ekonomer, samhällsvetare och andra forskare och experter från utvecklingsländerna. Det är också en insikt som vinner mark i allt fler givarländer.

Utfallet av ländernas politikval beror i hög grad på lokala förutsättningar. Därför kommer den mest effektiva utvecklingspolitiken att se olika ut i olika länder. Från en biståndsgivares sida krävs ett visst mått av risktagande när det gäller samarbetslandets förmåga att nå uppsatta mål. Ett *risktagande* måste kombineras med tålmod och en beredskap att *acceptera experiment* i politikval och insatser. En rädsla att finansiera nytänkande och oliktankande har ibland funnits bland givare, och denna vilja har kommit till uttryck i en prioritering av vad vissa kallar "safe aid". En beredskap till flexibilitet måste dock kombineras med en fast beslutsamhet att avbryta stöd till regeringar som uppenbart och tydligt gör avsteg från de grundläggande kriterierna för samarbetet.

En konsekvens av betoningen av mottagarländernas eget ansvar för sin utveckling är att givarnas kontroll av metodval och insyn i den exakta användningen av olika givares biståndsmedel på insatsnivå minskar. Samtidigt kan biståndets förhållande till landets politik för fattigdomsminskning bli tydligare. En granskning av huruvida *regeringen* i ett visst land kan anses vara en *lämplig "agent"* för att förverkliga den övergripande gemensamma målsättningen att bekämpa fattigdomen blir därmed absolut avgörande, inte bara i förhållande till svenska skattebetalare, utan även i förhållande till de ultimata "uppdragsgivarna" – de fattiga människorna.

³¹ Andersson, M., 2001b, Kanbur, m.fl., 1999, Mkandawire, 2001, World Bank, 2000b.

³² Bangura, 2001.

Här finns således motsatta intressen. Å ena sidan finns mottagarnas anspråk på eget ansvar och respekt för inhemska politiska processer, å andra sidan finns givarländernas krav om att prioritet ges åt fattigdomsbekämpning samt om löpande information om medelsanvändningen. Minskad kontroll från givarnas sida skall inte minska kraven på rapportering och redovisning av måluppfyllelse. Överenskommelser måste finnas mellan givare och mottagare om vilka mål som skall förverkligas. Dessutom måste samarbetsländerna kontinuerligt uppfylla de grundläggande villkor som givaren uppställt för att de skall kunna kvalificera för stöd. Däremot innebär denna form av samarbete minskad inblandning i mottagarlandets val av politik, och till denna kopplade åtgärder, för att uppnå överenskomna mål. Trovärdiga mål-medel-hierarkier behöver dock presenteras. Detta ligger väl i linje med resultatstyrningens principer. Resultatredovisning skall ske från samarbetslandets sida vid överenskomna tidpunkter. Utifrån denna redovisning skall sedan beslut fattas om huruvida det generella stödet kan fortsätta. Efter att hänsyn tagits till faktorer bortom mottagarregeringens kontroll, och under förutsättning att kriterierna är fortsatt uppfyllda, skall *nya medel* till regeringens budget *fördelas*, främst i förhållande till hur landet lyckats nå uppsatta mål.

Under en lång följd av år kanaliserades huvuddelen av det svenska bilaterala biståndet till ett 20-tal s.k. programländer. Detta begrepp existerar inte längre. I stället utarbetas nu landstrategier för länder med vilka Sverige vill bedriva ett långsiktigt utvecklings-samarbete. Det gäller alla länder med vilka Sverige tecknat eller avser att teckna övergripande samarbetsavtal. Strategier kan även utarbetas för andra länder, liksom för regioner, när detta motiveras av biståndets storlek eller komplexitet. Sverige arbetar med sådana långsiktiga samarbetsprogram i *allt fler länder*. Antalet länder för vilka landstrategier eller riktlinjer utarbetats har ökat kraftigt under 1990-talet och uppgår nu till cirka 45 länder. Av dessa länder är 39 utvecklingsländer och sex s.k. transitionsländer i Östeuropa och f.d. Sovjetunionen. Under perioden 1988/89 till år 2000 ökade även antalet länder med vilka Sverige hade någon form av biståndrelation från 72 till 116. Under samma period föll det samlade biståndet till de 20 länder som fått störst bistånd från 92 till 47 procent av det bilaterala biståndet. Mot denna bakgrund har Sidas styrelse uttalat att den inte önskar ”ytterligare geografisk expansion”. Även många andra bedömare som kommittén har varit i kontakt med har intagit en liknande ståndpunkt eller uttalat en önskan om koncentration.

Det nuvarande utvecklingssamarbetet sker idag främst i följande former, vilka alla ställer helt olika krav på biståndets utformning.

Finansiella resursöverföringar sker huvudsakligen till regeringarna i de viktigaste samarbetsländerna. Här fordras ett nära samarbete under lång tid. Det är därför viktigt att koncentrera denna form av samverkan till ett begränsat antal länder. Mycket talar för att det i första hand är Afrika söder om Sahara som bör prioriteras.

Kunskapsöverföring sker inom områden där kunskapsbehoven bedöms vara särskilt stora och där Sverige besitter speciellt värdefull kompetens. Även här kan det vara en fördel att koncentrera sig till ämnesområden där svensk kunskap är efterfrågad av utvecklingsländerna, samtidigt som samarbetet inte behöver begränsas till de långsiktiga samarbetsländerna. *Enskilda organisationer* kan genom lokal kännedom ofta förmedla ett effektivt stöd, även i länder där regimen inte för en politik för folkflertalets bästa. Stödet ges idag till länder där svenska organisationer redan är väl förankrade och där man finner goda lokala samarbetspartners.

Bistånd till *demokratiutveckling* kräver kontinuitet över lång tid. I detta ingår även stöd till utveckling av flerpartisystem. Erfarenheten talar för att detta sistnämnda bistånd bäst kanaliseras via de politiska partierna, som själva väljer sina samarbetspartners. Behoven av *humanitärt bistånd och katastrofbistånd* är svåra att förutsäga varför det är angeläget att ha en beredskap för snabba insatser i princip var som helst i världen.

6.4.1 Överväganden

Kommittén har funnit att huvudprincipen för biståndet bör vara att det utgår från samarbetsländernas egna prioriteringar och planering. I en strävan till koncentration förespråkar kommittén att Sverige väljer att begränsa det långsiktiga statliga samarbetet till ett hanterbart antal länder. Därtill bör samarbetsformerna renodlas. I dag finns en otydlighet när det gäller kriterierna för länderval liksom betydande trögheter att anpassa biståndet vid förändrade förutsättningar i mottagarländerna eller den omkringliggande miljön. Kommittén föreslår därför att följande grundläggande kriterier bör gälla för val av samarbetsländer.

Urvalskriterier vid länderval

- Låginkomstländer eller länder med utbredd fattigdom, vars regeringar:
- driver en politik som är inriktad på hållbar fattigdomsminskning
- driver en pågående process mot demokrati och jämställdhet
- har en trovärdig strävan att förverkliga de mänskliga rättigheterna.

Fattigdomskriteriet bör få tydligare genomslagskraft i valet av svenska samarbetsländer. Länderna bör vara låginkomstländer eller ha en utbredd fattigdom. Av de 20 utbetalningsmässigt största samarbetsländerna för det svenska biståndet år 2000 fanns det 7 medelinkomstländer medan 8 länder tillhör kategorin "minst utvecklade länder" och resterande 5 är andra låginkomstländer. Som underlag för beslut om samarbetsländer kan följande gruppering av fattiga utvecklingsländer göras:

1. Länder som uppfyller kriterierna men som saknar förmåga och kapacitet att genomföra politiken.
2. Länder som uppfyller kriterierna och har institutioner och annan kapacitet att genomföra politiken.
3. Länder som inte uppfyller alla kriterier.
4. Länder som saknar politisk vilja att genomföra en politik inriktad på allmän fattigdomsminskning.

Ett aktivt och *selektivt samarbete* bör prägla biståndet till de länder som utifrån en gemensam värdegrund (fattigdomsminskning, demokrati och MR) inte bedöms ha förmåga eller kapacitet att fullt ut genomföra politiken utifrån urvalskriterierna (kategori 1). Det selektiva stödet bör koncentreras till de dimensioner av fattigdomen (brist på möjligheter, makt och säkerhet) där bristerna är störst, samt till att bygga upp den kapacitet som krävs för att kunna genomföra politiken.

För länder som bedöms uppfylla kriterierna, och som har förmåga och kapacitet att genomföra politiken, bör ett generellt budgetstöd med självständigt resultatansvar komma i fråga (kategori 2). Samarbetet bör bygga på en process där landet fastställer klara mål för sin utvecklingsstrategi samt självt beslutar om *hur* målen skall uppnås. Landet skall ha egen kontroll och utvärdering av resultaten samt eget ansvar för upphandlingen av varor och tjänster för att genomföra politiken.

Sverige bör enligt kommittén välja att bedriva ett långsiktigt statligt bilateralt utvecklingssamarbete med länder i de två första landkategorierna ovan. Andra former av bistånd (stöd till globala nyttigheter, stöd via icke-statliga aktörer och via multilaterala institutioner) bör kunna komma i fråga dels till länder i dessa två grupper, inklusive sådana som inte beslutats bli föremål för långsiktigt svenskt samarbete, dels till fattiga länder som inte uppfyller alla kriterier (dvs. kategori 3). Länderna i de olika kategorierna kan uppvisa stora skillnader i förutsättningar sinsemellan. I den första gruppen rör det sig om länder som har utvecklat eller eftersträvar att utveckla fattigdomsminskningsstrategier men som saknar förmåga och institutionell kapacitet att genomföra dessa. Det kan också vara länder som återhämtar sig från väpnade konflikter eller från naturkatastrofer.

Långsiktighet spelar en avgörande roll för att biståndet skall kunna bedrivas effektivt. Givarna har ett antal instrument att tillgå: budgetstöd, programstöd, sektorstöd, projektstöd, tekniskt bistånd, skuldindring, humanitärt bistånd, stöd till regionalt samarbete, konfliktförebyggande åtgärder etc. De mycket stora skillnaderna i förutsättningar länderna emellan gör att det inte är möjligt att fastslå att en särskild form av bistånd alltid kommer att ha störst betydelse för fattigdomsminskning. Det gäller att välja de medel och biståndsinstrument som är mest effektiva i olika sammanhang utifrån de enskilda ländernas skiftande förutsättningar. Valet av instrument och balansen mellan direkta och indirekta typer av bistånd bör baseras på en mål-medel-analys av utvecklingslandets behov och dess policier samt en dialog med den lokala regeringen och andra aktörer inklusive biståndsgivare.

Samarbetet med enskilda länder kan karaktäriseras som en *process* med en gradvis övergång mellan de olika samarbetsformerna. Det selektiva samarbetet kan för länder som uppfyller kriterierna ovan, men som har svaga kapacitetsmässiga förutsättningar, inriktas på rådgivning, tekniskt bistånd och visst projektstöd, för att sedan övergå till sektorstöd och programstöd i takt med landets utveckling. Stödet till länderns kapacitetsuppbyggnad och demokratiska utveckling bör sikta till att länderna själva kan planera och ta hand om sin utveckling, och att samarbetet kan övergå från ett selektivt till ett generellt stöd.

Selektivt samarbete

Det selektiva samarbetet kommer således att präglas av ett mer *påtagligt engagemang* från givarländernas sida, än i situationer med ett generellt samarbete. Utifrån landets egen planering och budget kommer givarna att behöva ta mer aktiv del i såväl planering som utförande och uppföljning. Det kommer inte heller alltid att vara mottagarlandets regering som utgör främsta kanal för samarbetet och resursöverföringarna.

Biståndet kan i dessa länder bestå av olika kombinationer av rådgivning, policydialog, kapacitetshöjande stöd, tekniskt bistånd, projektstöd, sektorstöd och programstöd. Spännvidden mellan länderna gör att biståndet i vissa fall bör vara inriktat på rådgivning och kapacitetsuppbyggnad, medan projekt- och sektorstöd kan bli mer framträdande för andra länder. Ju bättre genomförandekapacitet ett land har desto större andel av stödet kan kanaliseras som sektor- och programstöd. I dessa fall närmar man sig ett stadium av mer *generellt samarbete*.

Stöd till kapacitetsbyggande åtgärder liksom policydialog och uppmuntran till erfarenhetsutbyte med grannländer i liknande situationer, har visat sig ha stor betydelse för att initiera önskvärda reformer. Även arbete på region- och sektornivå kan vara ett alternativ. I vissa fall kan målsättningarna för samarbetet bäst uppnås genom att biståndet kanaliseras via icke-statliga aktörer, som t.ex. det civila samhället och den privata sektorn i de enskilda samarbetsländerna.

Ett problem i många länder är den *svaga institutionella kapaciteten* tillika ledningsfunktionen. Ledarskapet har i många fall sina främsta lojaliteter med specifika grupper i samhället. Därmed saknas drivkraften att introducera nödvändiga policyreformer eller att genomföra utvecklingsinsatser som är riktade mot de fattigaste grupperna.

Införandet av *autonoma utvecklingsfonder*³³ kan vara ett sätt för givare och intresserade aktörer i samarbetsländerna att genomföra projekt oberoende av samarbetslandets regering. Sådana gemensamma fonder skulle kunna etableras inom en sektor, en region eller för ett tema. De bör vara öppna för konkurrens på lokalplanet och intresserade parter i samarbetslandet skall kunna ansöka om medel från fonden för att genomföra projekt. Fonderna torde lämpa sig bäst för små och medelstora projekt. De bör vara all-

³³ Hydén, 2001

männa och styras av en koalition av lokala berörda aktörer (enskilda organisationer, privata företag etc.), lokala myndigheter och biståndsgivarna. Givare kan sedan kanalisera sitt stöd via den etablerade fonden. Detta minskar också den administrativa börda som ställs på mottagarna av stödet och stärker givarsamordningen. Mottagarna har att göra med en fond och inte ett stort antal individuella givare samtidigt. Genom sin konstruktion ger fonderna ett ökat inflytande över användningen av biståndet till lokala parter i berörda länder. Dessutom kan fonderna användas i länder där regeringssamarbete inte är aktuellt.

Generellt samarbete

Valet att ingå ett *generellt samarbete* med självständigt resultatansvar bör härröra från en bedömning att samarbetslandet uppfyller de grundläggande kriterierna och att ingen tvekan finns om riktningen i den lokala regeringens strävanden samt att den bedöms ha kapacitet att genomföra politiken. Ansatsen förutsätter således en ytterst god landskunskap. Det medför att en lokal närvaro i landet, liksom användandet av lokal kapacitet, kommer att bli än mer betydelsefullt.

Samordning med andra givare som är inriktade på samma biståndsform bör eftersträvas vad gäller analys, procedurer för biståndsöverföringen samt uppföljning och kontroll av utvecklingsresultaten. Biståndet kan också kanaliseras via andra bilaterala eller multilaterala givare, i de fall Sverige bedömer att förutsättningarna för ett effektivt bistånd bättre uppnås med ett sådant arrangemang. Ansträngningar bör göras för att utarbeta ett system av *global arbetsfördelning*, där olika OECD-länder och multilaterala organisationer tar huvudansvaret för samordningen av givarnas samarbete med enskilda utvecklingsländer. Den landkunskap som då byggs upp bör tillföras en gemensam kunskapspool som är öppen för samtliga länder. Till denna "pool" bör olika multilaterala och enskilda organisationers kunskapsbaser fogas, liksom mer generella analyser av fattigdomens orsakssamband.

Det generella stödet bör överföras direkt till samarbetslandets budget och inte vara specialdestinerat till enskilda projekt eller sektorer. Samarbetet kommer således att koncentreras till länder som har förutsättningar att hantera ett generellt budgetstöd. Det innebär emellertid inte att länderna i denna kategori har nått sådan

grad av utveckling att de kan klara sig utan bistånd. Det rör sig fortfarande om utvecklingsländer med en stor andel fattig befolkning, men som gjort ett politiskt åtagande att driva en fattigdomsorienterad politik i kombination med en egen förmåga att hantera ett budgetstöd. Det generella stödet skall med andra *ord inte koncentreras* endast på länder med så *ideala egenskaper* att de egentligen skulle klara sig utan bistånd. Förslaget är snarare att renodla och förstärka denna samarbetsform och förstärka de resultatnriktade drivkrafterna.

Sverige och andra givare ger i dag budgetstöd till flera länder. För svenskt vidkommande har, som tidigare nämnts, knappt sex miljarder kronor beviljats sedan 1986 till 30 länder i form av budgetstöd, betalningsbalansstöd och stöd till skuldåtnader. Stödet är dock inte kopplat till den resultatnriktning och alla de kriterier som här föreslås. Ingen koppling finns heller mellan stödets storlek och uppnådda resultat. *Andra länder har påbörjat* denna typ av program – t.ex. har Storbritannien inlett ett allmänt budgetstöd till Rwanda. Det gemensamma åtagandet för det brittiska budgetstödet är tioårigt, medan de finansiella överföringarna är uppdelade i treåriga åtaganden. Användningen av medlen har knutits till uppfyllande av det övergripande fattigdomsmålet, och öronmärkning till på förhand definierade aktiviteter eller projekt har upphört.

Budgetstödet får inte skapa ett nytt slags biståndsberoende. Strategier bör därför utarbetas som tar sikte på när och hur biståndet till länder som erhåller generellt stöd skall avslutas, s.k. *exit strategier*, och samarbetet i stället skall övergå till politiska, kommersiella och kulturella relationer som inte är beroende av biståndsfinansiering. Dessa utfasningsstrategier bör läggas upp redan från början när samarbetet övergår till generellt stöd. I denna övergångsfas bör samarbete inom den privata sektorn och det civila samhället kunna spela en viktig roll.

För både den selektiva och den generella stödformen bör löpande *uppföljningar* av måluppfyllelse och kriterier göras. En sådan uppföljning skulle kunna samordnas med Bretton Woods-institutionernas årliga genomgång av ländernas fattigdomsstrategier och deras genomförande.

Kostnadseffektivitet och avbindning

De svenska biståndsinsatserna måste *styras av kostnadseffektivitet*. Upphandling av varor och tjänster skall kunna ske av samarbetslandet på en konkurrensutsatt, obunden marknad. Samarbetsländerna skall själva kunna välja med vem de vill samarbeta inom olika områden och från vem man vill köpa varor och tjänster. Sverige har tillsammans med övriga medlemmar i DAC antagit en rekommendation om att avbinda biståndet inom de flesta sektorer till de minst utvecklade länderna med början 2002. Enligt Världsbanken skulle biståndet till utvecklingsländerna bli upp till 25 procentenheter mer kostnadseffektivt om det avbands totalt. År 1999 var 8,5 procent av det svenska biståndet helt eller delvis bundet till svenska varor och tjänster.

Kommittén anser att Sverige bör avbinda allt bilateralt bistånd och samtidigt verka för *total internationell avbindning*. Detta skulle framför allt medföra effektivitetsvinster för samarbetsländerna. Det skulle även kunna öppna upp nya och betydligt större möjligheter till finansiering av svenska varor och tjänster från andra källor. En större internationell konkurrens skulle troligtvis bidra till en effektivisering av den svenska resursbasen.

Det finns ett antal biståndsformer som till sin konstruktion är bundna till svenska leverantörer av varor och tjänster, som bör avbindas. Dit hör främst u-krediterna, det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet, konsultfonderna vid olika multilaterala organisationer och internationella finansiella institutioner. Även delar av forskningsstödet och stödet till enskilda organisationer hör hit.

En avbindning behöver inte innebära att aktiviteterna i sig skall upphöra. Kommittén är övertygad om att de svenska tjänster och varor som erbjudits inom dessa system kommer att vara konkurrenskraftiga på en internationell marknad.

Riktlinjer för det långsiktiga samarbetet

Följande allmänna riktlinjer kan ställas upp för formerna för biståndet till de länder med vilka Sverige vill bedriva ett långsiktigt samarbete, antingen selektivt eller generellt:

- Välj länder som uppfyller den angivna urvalskriterierna, dvs. fattiga länder som driver en politik som är inriktad på hållbar fattigdomsminskning; som driver en pågående process mot demokrati

och jämställdhet; som har en trovärdig strävan att förverkliga de mänskliga rättigheterna.

- Utgå från samarbetslandets egen planering, budgetering och prioriteringar.
- Ge stöd till att förstärka landets egen kapacitet för analys, utvärdering, revision och resultatstyrning.
- Utforma landstrategier på basis av samarbetsländernas politik och planering och i nära dialog med motparten.
- Samarbeta med andra givarländer och multilaterala organisationer när landstrategier författas och stödet utformas.
- Kanalisera biståndet via andra givare och organisationer där dessa bedöms ha bättre kapacitet att genomföra ett effektivt samarbete.
- Verka för en internationell samsyn om generellt budgetstöd inom DAC och vid olika former av internationell policyutveckling och givarsamordning.
- Harmonisera procedurer med andra givare och organisationer. Identifiera områden där Sverige kan anpassa sig till andras rutiner och vice versa, utifrån ambitionen att anpassningen skall vara i linje med samarbetslandets procedurer så långt det är möjligt.
- Skapa ökad öppenhet, insyn och jämförbarhet mellan olika biståndsgivare. Verka för en aktiv medverkan från mottagarländer och civilsamhället vid översyner av givarnas (länders och organisationers) politik.
- Gör en konsekvensanalys av kompetensbehov och effekter på den svenska förvaltningen, resursfördelningen mellan huvudkontor och fältrepresentation samt kopplingen mellan politiska beslut och analysfunktion.
- Tillåt flexibilitet, öppenhet, experiment och misslyckanden i denna process, vilken kommer att kräva långsiktighet.
- Utveckla mekanismer för uppföljning samt kriterier för när biståndet skall avslutas.

Bilateralt stöd till globala nyttigheter

Kommittén har i Kapitel 4 föreslagit att ökade svenska resurser skall satsas på *finansiering av globala nyttigheter*. Vikten av ett utökat samarbete mellan olika aktörer och politikområden i detta arbete understryks. I Kapitel 8 lägger kommittén förslag till hur detta samarbete rent organisatoriskt och finansiellt kan förstärkas. Det är viktigt att uppmärksamma att ökade resurser för finansie-

ring av globala nyttigheter inte automatiskt innebär motsvarande ökning av stödet till multilaterala organisationer. Såsom framgår i Kapitel 4 krävs olika typer av insatser för att få till ett ökat utbud av en nyttighet. Många gånger krävs produktion på lokal nivå i utvecklingsländer. En sådan produktion kan finansieras på olika vis, t.ex. via bilateralt stöd till landet ifråga. Detta sker redan idag, t.ex. stöd till ett utvecklingsland för att uppfylla åtaganden avseende överenskommelser kring globala nyttigheter (t.ex. ett miljöavtal) eller bilateralt stöd till ett utvecklingsland att söka utrota en smittsam sjukdom eller hantera följderna av en konflikt så att inte en ny skall uppstå.

Precis på samma vis som fattigdomsutrotning måste bedrivas med hjälp av en rad olika instrument måste skapandet av globala nyttigheter ske med hjälp av ett brett spektrum av instrument. En del består i åtgärder i utvecklingslandet, andra hänger samman med åtgärder på global nivå eller genom förändrad politik i de rika länderna. Bilateralt finansierade biståndsinsatser i fattiga länder utgör ofta nödvändiga åtgärder, t.ex. vid bekämpande av sjukdomar, konfliktförebyggande eller främjande av finansiell stabilitet. Med ett resultatnriktat synsätt utgår man ifrån det mål man önskar uppnå och identifierar därefter de olika instrument och åtgärder som kan användas. Det slutliga urvalet bör styras av de olika insatsernas förväntade effektivitet i att bidra till målet.

Ofta kan bilateralt finansierade insatser på lokal nivå i utvecklingsländer vara effektivast. I andra fall är insatser via multilaterala organisationer, i regional regi eller åtgärder i höginkomstländer de effektivaste medlen. Oftast är det en kombination av åtgärder. Detta innebär att majoriteten av de aktiviteter som idag ryms inom det s.k. *kunskapsbiståndet* och Sidas ämnesavdelningar kommer att utgöra viktiga pusselbitar i främjandet av olika globala nyttigheter. Det nya angreppssättet innebär dock att dessa insatser kommer att sättas in i ett bredare sammanhang och ingå i ett bredare samarbete över politikområden med flera aktörer, instrument, finansierings- och kunskapskällor. Insatser kan bli aktuella i bägge länderkategorierna för svenskt bilateralt bistånd men även i många länder utanför denna krets. Kunskapsbiståndet och kompetensen inom ämnesavdelningarna kommer också vara viktiga inslag i det selektiva landsamarbetet såsom det föreslås ovan.

I Kapitel 4 har kommittén redogjort för de *globala nyttigheter* som kommittén förutser att Sverige inledningsvis kommer att koncentrera sina insatser på: kampen mot smittsamma sjukdomar;

kampen mot korruption och penningtvätt; konfliktförebyggande åtgärder samt säkerställande av säker vattenförsörjning och en hållbar hantering av världens klimat och skogar. Kommittén vill understryka att detta inte innebär att de områdena lyfts bort från det bilaterala samarbetet. Tvärtom finns det goda skäl för att dessa också kommer att bli *betydelsefulla i det bilaterala samarbetet*.

Svenskt bistånd har gjort viktiga insatser i det förgångna inom dessa områden. Som exempel kan nämnas, markvårdsprogram i östra Afrika, olika program för ett hållbart utnyttjande av skogsråvaran och kampen mot hiv/aids. Sverige har under 90-talet deltagit aktivt i ansträngningarna internationellt att förebygga spridningen av hiv/aids och också gjort insatser på landnivå för att stärka vården av sjuka. Sverige bör här ha goda möjligheter att *spela en pionjärroll* beträffande ett närmare samarbete mellan traditionell expertis på social utveckling och fattigdomsbekämpning å ena sidan och experter inom skogsvård, jordbruk, markvård, marina frågor, vattenhushållning etc. Ett samarbete som är absolut nödvändigt.

Regionalt samarbete

Biståndet är framför allt inriktat på nationalstater, men i takt med den ökade globaliseringen av problem framstår *behovet av regionalt samarbete allt starkare*. Sverige bör i kraft av sin erfarenhet från det nordiska och europeiska samarbetet aktivt verka för att det regionala samarbetet stärks mellan länder som eftersträvar detta. Detta kan gälla makroekonomiska frågor, transporter, infrastruktur, miljö, säkerhet, IT etc. Erfarenheten visar att såväl biståndsgivare som potentiella samarbetsländer ofta är låsta i traditionella bilaterala överenskommelser. Nyttänkande och kreativa lösningar behövs. Arbetet bör inte heller endast inriktas på det traditionella biståndet utan även omfatta andra politikområden. EU:s samarbete med AVS-länderna inom ramen för Cotonou-avtalet har regionaliserats och kan tjäna som modell för ett sådant bredare samarbete.

Stöd till det civila samhällets organisationer

Det växande mellanfolkliga samarbetet mellan Sverige och andra länder har betydelse för den bredare politiken för global utveckling. Ett sådant ömsesidigt utbyte förekommer t.ex. mellan kommuner,

vänorter, parlament, partier, förvaltningar, skolor och företagargrupper. Det gäller mest länder i vårt närområde men också i växande omfattning mer avlägsna utvecklingsländer. Det finns idag ett väl etablerat utbyte inom kultur och forskning. Utbytet kan från svensk sida syfta till att solidariskt bistå men kan också spela en viktig roll för vår egen kunskap om förhållandena i världen och förståelse för fattigas villkor och rättigheter. Det kan både bana väg för mer jämlika relationer mellan aktörer i Sverige och utvecklingsländerna och bidra till en stärkt biståndsvilja i Sverige. Kommittén finner att ett *ömsesidigt folkligt samarbete över gränserna* för att främja de utvecklingspolitiska målen bör stimuleras. Formerna för detta bör utredas vidare i samråd med enskilda organisationer, kommuner, kultur- och forskningsinstitutioner och andra företrädare för det civila samhället. I en sådan utredning bör man även beakta värdet av att stimulera ett mellanfolkligt samarbete efter det att det biståndsbaserade samarbetet upphört eller biståndssamarbete inte har funnits.

Sverige bör fortsatt ge ett kraftfullt stöd till framväxten av *ett starkt civilt samhälle i utvecklingsländerna*. Stödet bör fortsatt inrikta sig på enskilda organisationer som verkar för något eller flera av de tre målen för PGU. Även om det främst inriktar sig på ideella organisationer eller intresseorganisationer kan en bred flora av organisationer bli aktuella. Olika slags sammanslutningar kan komma ifråga som kooperativ, stiftelser och lösare nätverk.

Stödet kan kanaliseras bilateralt via svenska organisationer eller direkt från UD/Sida. Stödet kan också gå via olika FN-organ, EU, annan internationell organisation eller organisation i annat land.

Med ett sydperspektiv ska det svenska stödet - oavsett vilken kanal som används - *bygga på behov och efterfrågan* från organisationer i berörda länder. Stöd via en extern enskild organisation ska avse verksamhet som bedrivs av en inhemsk organisation i landet om inte särskilda skäl föreligger för den utomstående organisationen som genomförare. Planering, genomförande och resultatansvar ligger därmed hos den inhemska organisationen.

Samarbete mellan likasinnade enskilda organisationer i Sverige och utvecklingsländerna har särskilda kvalitéer och möjligheter för ett långsiktigt och fördjupat samarbete. *Direktbistånd* från UD/Sida till det civila samhället i utvecklingsländerna bör vara ett komplement. För detta ändamål kan de autonoma utvecklingsfonder som diskuterats ovan vara ett alternativ. När det gäller UD/Sidas bedömning av organisationer och deras verksamhet i

utvecklingsländerna bör kunskap och kompetens hos svenska enskilda organisationer tas tillvara. UD/Sidas analysförmåga därvidlag kan behöva stärkas.

Sverige bör inte bara ge stöd till organisationerna och deras verksamhet utan också genom dialog och bistånd bidra till att *skapa en gynnsam miljö* för dem att verka i. Det gäller utvecklingen av ett underlättande regelverk och en konstruktiv politisk och rättslig administration, inte minst då ett verksamt försvar för organisations-, mötes-, åsikts-, religions- och yttrandefriheten. En förstärkt svensk närvaro i samarbetsländerna (som föreslås i Kapitel 8) möjliggör dessutom bättre kontakter och kunskaper om det civila samhällets roll och villkor i respektive land.

Även om denna form av bistånd, liksom nu, kommer att gå till många olika skiftande verksamheter måste huvudsyftet vara att utveckla kompetenta, självständiga, legitima och demokratiska organisationer i utvecklingsländerna. Det kan innebära stöd till administrativ utveckling, utveckling av finansieringsförmåga och utbildningskapacitet.

Stöd bör också lämnas till nationella, regionala och internationella nätverk och paraplyorganisationer för ökat utbyte, samordning och påverkansarbete. Till exempel bör organisationernas *medverkan* i utarbetandet och uppföljningen av *fattigdomsstrategier* (PRSP) få stöd. Det är också angeläget att ge utvecklingsländernas organisationer möjligheter att delta i regionala och internationella utbyten, konferenser och förhandlingar.

Val av samarbetsländer och dess antal

I det föregående föreslås kriterier för val av samarbetsländer samt riktlinjer för det långsiktiga samarbetet med dessa länder. Därigenom skapas också en situation där nationella regeringar får en drivkraft att *uppfylla* de grundläggande *kriterierna* för ett långsiktigt samarbete som på sikt skall leda till ett generellt budgetstöd.

Valet av samarbetsländer grundas på politiska beslut i regering och riksdag. Kommittén förutser att även beslut om generellt budgetstöd med självständigt resultatansvar i hög grad kommer att vara mer politiskt än operationellt till sin karaktär. Regeringen bör *förankra* besluten i *riksdagen*. Dessutom bör nära samordning ske med andra givarländer i valet av samarbetsländer.

För de länder som erhåller generellt budgetstöd bör en *redovisning* ske till riksdagen två gånger per mandatperiod. Vid klara överträdelser av de grundläggande kriterierna bör utvärdering och omprövning ske skyndsamt. Kommittén förutspår att konsekvenserna av de föreslagna samarbetsformerna kan bli att mer tid behöver ägnas åt analys av övergripande frågor som t.ex. ländernas fattigdomspolitik, deras demokratiseringssträvanden och politikens resultat. I detta sammanhang behöver också nödvändiga mål-medel analyser kopplade till dessa analyser företas. För Sidas del kommer sannolikt mera resurser behöva decentraliseras till fältorganisationen i samarbetsländerna, bl.a. för att genomföra dessa analyser, samtidigt som projekthanteringen inom denna del av biståndet successivt minskar.

Vartefter gällande *samarbetsavtal* med enskilda länder *löper ut* bör en bedömning göras utifrån urvalskriterierna huruvida samarbetet skall fortsätta, successivt avtrappas, upphöra eller övergå i andra former, exempelvis som bilateralt stöd till en global nytthet eller genom samverkan med en annan finansör som tar huvudansvar.

Den långsiktiga strategin syftar till ett mera generellt samarbete i form av direkt budgetstöd till ett antal länder. Det redan förekommande budgetstödet ges inte utifrån samma kriterier och de krav på bakgrundsanalys och resultatuppföljning som här föreslås. Enligt kommitténs bedömning är det ytterst få länder som skulle kunna vara aktuella för att enbart erhålla budgetstöd under den närmaste framtiden. Det är omöjligt att idag ange när detta blir möjligt för olika länder och för hur många länder ett sådant stöd kan komma i fråga. Det är en process över tiden och beror också på hur stor andel av den totala biståndsvolymen som avsätts för ett sådant samarbete i förhållande till andra insatser, exempelvis det multilaterala samarbetet, humanitära insatser och produktion av globala nyttheter.

Vägen fram till ett generellt samarbete kräver enligt kommitténs bedömning stora selektiva insatser i *ett antal noga utvalda samarbetsländer* för att kunna övergå till generellt budgetstöd. Kommittén förutser att det kommer behövas ökad svensk närvaro på fältet och större satsningar på analys och utvärdering. Antalet länder behöver därför begränsas till ett hanterbart antal. Som tidigare nämnts har Sverige i dagsläget utarbetat landstrategier eller riktlinjer för cirka 45 länder samtidigt som Sverige har en biståndsrelation med ytterligare cirka 70 länder. Kommittén sätter också upp *tydliga*

kriterier för valet av samarbetsländer för långsiktigt bilateralt samarbete. Den sammantagna bedömningen är därför att antalet samarbetsländer inledningsvis *inte bör bli fler än de 20-tal länder* som tidigare erhållit långsiktigt stöd, och att samarbetsländerna företrädesvis bör sökas bland de fattigaste länderna. Kommittén anser att denna minskning av antalet länder bör komma till stånd under den närmaste femårsperioden.

Kommittén vill understryka att ett färre antal länder för ett sådant långsiktigt samarbete inte innebär att Sverige "sviker" eller "överger" *de fattiga människorna i andra delar av världen*. En betydande del av den svenska biståndsbudgeten kanaliseras exempelvis via FN-organens insatser för t.ex. barn och flyktingar, via EU till AVS-länderna, via enskilda organisationer och via det svenska humanitära och konfliktförebyggande biståndet. Den ökade satsningen på produktion av globala nyttigheter som kommittén föreslår utgör också ett väsentligt bidrag till att förbättra villkoren för många människor som lever under konflikt, hotas av hiv, lider brist på vatten etc. oavsett regim eller geografisk belägenhet.

6.4.2 Förslag

Kommitténs förslag till utformning av det svenska biståndet kan sammanfattas i följande punkter.

- Följande kriterier föreslås tillämpas vid val av länder med vilka Sverige önskar bedriva ett långsiktigt samarbete. Låginkomstländer eller länder med utbredd fattigdom vars regeringar: driver en politik som är inriktad på hållbar fattigdomsminskning; driver en pågående process mot demokrati och jämställdhet; har en trovärdig strävan att förverkliga de mänskliga rättigheterna.
- Ett aktivt och selektivt samarbete bör prägla biståndet till de länder som inte bedöms ha förmåga eller kapacitet att fullt ut genomföra den fattigdomsbekämpande politiken, men som kan accepteras utifrån de föreslagna urvalskriterierna. Det selektiva stödet måste anpassas till respektive situation och koncentreras till de dimensioner av fattigdomen (brist på möjligheter, makt och säkerhet) där bristerna är störst samt till kapacitetsuppbyggnad för att kunna genomföra politiken.
- För länder som bedöms uppfylla kriterierna och som har kapacitet och förmåga att genomföra politiken bör ett generellt budgetstöd med självständigt resultatansvar komma ifråga. Samarbetet bör

bygga på att landet har klara mål för sin utvecklingsstrategi samt självt beslutar om hur målen skall uppnås. Landet skall ha egen kontroll och utvärdering av resultaten samt eget ansvar för upphandlingen av varor och tjänster.

- Kommittén anser att det långsiktiga samarbetet bör begränsas till ett hanterbart antal länder som i ett inledningsskede inte bedöms kunna överstiga 20 länder. Denna minskning av antalet samarbetsländer bör komma till stånd under den närmaste femårsperioden.
- Sverige bör avbinda allt bilateralt bistånd och samtidigt verka för total internationell avbindning.
- Kommittén föreslår ökat stöd till det civila samhället i utvecklingsländerna, liksom stöd till dess organisationers möjligheter att verka nationellt och internationellt.
- Det mellanfolkligt samarbetet - mellan olika parter i Sverige och andra länder - bör stödjas också när samarbetet inte är direkt biståndsrelaterat. Formerna för detta bör utredas. (ytterligare förslag återfinns under 7.5.4)
- Landstrategierna för det svenska biståndet skall baseras på samarbetsländernas planering och utformas i nära samråd med landet i fråga samt mellan regeringen, myndigheter, näringsliv och det civila samhället i Sverige. Strategierna skall alltid bygga på utvecklingslandets strategi för fattigdomsminskning, demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet och samordning med andra givares och multilaterala institutioners strategier bör eftersträvas.
- Kompetensen inom utrikesförvaltningen och Sida behöver förstärkas för att bättre kunna bedöma olika utvecklingsländers politik och strategier för fattigdomsbekämpning utifrån ett syd- och rättighetsperspektiv. Handelspolitik, demokrati och mänskliga rättigheter är områden som kräver ökad uppmärksamhet. Kommittén förutser att Sida kommer att behöva decentralisera mer resurser till fältorganisationen i samarbetsländerna, bl.a. för att genomföra nödvändiga analyser inom ramen för det långsiktiga samarbetet som här föreslås.

De huvudsakliga förslagen åskådliggörs i följande schema.

Svensk bistånd			
	Landbaserat		Icke landbaserat
Bistånd via:	Långsiktiga samarbetsländer	Andra länder	
Samarbetslandets regering	Generellt samarbete <i>Budgetstöd</i> <i>Policydialog</i>		Regionalt samarbete
	Selektivt samarbete <i>Budgetstöd/programstöd/sektorstöd</i> <i>Projektstöd</i> <i>Tekniskt bistånd</i> <i>Rådgivning</i> <i>Policydialog</i>		Globala nyttigheter
	Stöd till globala nyttigheter på landnivå <i>(miljö, forskning, katastrofbistånd, ICT etc.)</i>		
Civila samhället, privata sektorn, lokala myndigheter i samarbetslandet	- Stöd till civila samhället. <i>(Efterfrågestyrt; ej bundet till svenska kanaler; Autonoma utvecklingsfonder)</i>		Regionalt organisations-samarbete
	- Mellanfolkligt samarbete. Samarbete mellan organisationer/institutioner i Sverige och utvecklingsländer med liknande mål och inriktning.		Organisations-samarbete kring globala nyttigheter
Multilaterala organisationer	- Samfinansiering med eller stöd till multilaterala institutioners verksamhet i enskilda utvecklingsländer		Stöd till regionalt samarbete och globala nyttigheter
Bilaterala organisationer	- Samfinansiering med andra bilaterala organisationer.		

6.5 Svenska profilfrågor

I biståndsdebatten talas ofta om svenska profilfrågor. Med detta avses för det mesta de *frågor som Sverige driver* i olika internationella sammanhang och i det bilaterala samarbetet. Väl kända exem-

pel är demokrati och MR, jämställdhet, miljö, förvaltning etc. Kommittén har i sitt arbete funnit att svenska biståndsinsatser varit framgångsrika inom just dessa områden och därför bör fortsätta.

När *målet för en svensk biståndspolitik* formuleras skall detta också uppfattas som en svensk profil, dvs. det ger en bild av vad Sverige tycker är viktigt för utveckling. I ett samarbete baserat på partnerskap måste inriktningen av det svenska biståndet ställas i relation till samarbetsländernas val av politik. De svenska profilfrågorna kan inte formuleras som ensidiga villkor för användningen av svenska biståndsmedel. Det betyder *inte* att biståndet är *villkorslöst*, inte ens när samarbetslandets strategi för fattigdomsminskning varit framgångsrik och Sverige anser sig kunna ge ett generellt budgetstöd.

Sverige måste ställa *krav på insyn och öppenhet*, vilket i sin tur ställer krav på hela det demokratiska systemet i mottagarlandet. Det svenska biståndet kan bidra till uppbyggnad av en effektiv förvaltning med demokratiska institutioner. Problemet med korrup­tion och maktmissbruk, som ofta uppmärksammas i biståndsdebatten, är ett bra exempel. Om det skall vara försvarbart att bistå med svenska skattepengar är det självklart viktigt att veta att dessa medel inte försvinnas. För en hållbar utveckling är det dock nödvändigt att få en demokratisk insyn i förvaltningen. Detta skall ske inte enbart för att Sverige ställt krav, utan för att det finns en vilja och en insikt om behovet av detta hos regeringen i mottagarlandet. Denna vilja och insikt finns också hos många utvecklingsländer, även om det fortfarande fattas mycket innan problemen är lösta. Ett sydperspektiv innebär att Sverige tar fasta på denna vilja redan i sitt länderval och visar förtroende för att mottagarlandet driver utvecklingen i rätt riktning. Sverige och samarbetslandet är alltså överens om förutsättningarna, men det är mottagarlandets regering som utformar sin politik och väljer om denna bäst främjas genom svenska varor och tjänster. Utvecklingsländerna måste få ett självständigt resultatansvar och själva kunna samordna det bistånd som kommer från flera olika håll.

Svenska profilfrågor definieras också ibland som områden där den *svenska resursbasen* är påtaglig. Hit hör de områden där Sverige har kunskaper och produkter som väl lämpar sig i utvecklingssamarbetet. Dessa områden sammanfaller naturligen oftast med de frågor Sverige driver i olika internationella fora, som t.ex. miljöhänsyn och jämställdhet.

Den svenska resursbasen kan således beskrivas på många sätt, som varor, kunskap, idéer och metodik. Den kan utnyttjas i såväl bilateralt statligt samarbete som vid framtagande av globala nyttigheter och i samarbetet genom enskilda organisationer. Det behövs en medveten politik för att främja resursbasen till exempel genom att satsningarna inom den svenska högskolan också beaktar Sveriges politik för global utveckling.

Svenskt kunnande kan emellertid inte vara den främsta utgångspunkten för svenska biståndssatsningar. Det måste vara *behoven i utvecklingsländerna* och ur ett sydperspektiv också de prioriteringar som finns hos människorna i dessa länder.

Till profilfrågorna kan slutligen läggas *nya områden* som vi i Sverige menar kräver stark uppmärksamhet. Kampen mot hiv/aids och att överbrygga den "digitala klyftan" ser kommittén som nya områden där mycket stora satsningar snabbt behöver göras.

Från många håll har till kommittén framförts att det vore önskvärt med en större *koncentration* av biståndsinsatserna. Även om Sverige, jämfört med de flesta andra länder har ett stort bistånd, som de flesta önskar skall bli större, så räcker det ändå inte till att göra "allt överallt". När frågan om koncentration har rests har den gällt både geografisk koncentration (länderval) och ämnesmässig koncentration. Frågor om länderval behandlas på annat håll i detta betänkande. I detta avsnitt behandlas det som berör sakområden.

Beträffande en koncentration av sakområden har det inom kommittén och i alla olika konsultationer varit naturligt att diskutera både vad som skall vara svenska profilfrågor och vad den svenska resursbasen innehåller som särskilt väl skulle kunna bidra till utveckling och som med stor sannolikhet kan komma att efterfrågas från utvecklingsländerna. I detta avsnitt redovisas de förslag som framkommit och de områden som enligt kommittén bör vara viktiga svenska profilfrågor också i vårt internationella och multilaterala biståndsarbete.

Kommittén har också uppmärksammat på de *synergieffekter* som kan uppnås genom att vara mer öppen för kraften och kompetensen hos den svenska resursbasen inklusive bl.a. svenskt näringsliv och folkrörelser för att nå utvecklingspolitiska målsättningar.

I ett växande antal mottagarländer kan spåras en önskan om mer jämlika relationer baserade på ömsesidig nytta istället för ett traditionellt givare-mottagare-förhållande. Detta är särskilt tydligt i de något mer utvecklade länderna och ligger i linje med ett ökat sydperspektiv i relationerna med Sverige. En naturlig konsekvens av

detta är att näringslivssamarbetet och nära samarbete mellan två likasinnade parter ("twinning") får en mer central roll än hittills.

De positiva samverkan i utvecklingsarbetet som i många fall växt fram mellan staten, främst Sida, och enskilda organisationer bör präglade relationerna mellan alla aktörer. I allt för hög grad har svenskt näringsliv utnyttjats främst som "leverantör" till färdigformulerade projekt och program. Med den projekt-, sektor- och landkunskap som under årtionden byggts upp inom svenskt näringsliv och det civila samhället finns mycket att vinna i utvecklingshänseende på att närmare bygga ett partnerskap mellan dessa aktörer och bl. a. Sida tidigt i planeringsfasen.

6.5.1 Att bygga kunskapskapacitet

Utbildning och forskning. Möjligheten till utbildning är en fundamental byggsten i såväl fattigdomsbekämpning som demokratibyggande och jämställdhetssträvanden. Det är självklart att olika former av utbildningsinsatser ända upp på universitetsnivå ingår i förutsättningarna för utveckling.

De flesta biståndsgivare är engagerade inom utbildningsområdet, och därför är det enligt kommittén värt att understryka den långa erfarenhet och det kunnande som finns i Sverige inom *vuxenutbildningen* som en speciell svensk profil. Studieförbundens folkbildningsarbete med bl.a. studiecirkelmetodiken har rötter tillbaka till den tid när Sverige arbetade sig upp ur fattigdom. Även folkhögskolorna och komvux har betytt mycket för att utveckla lärandet i vuxen ålder. På senare år har även ICT utvecklats, för att mer och mer möjliggöra distansutbildning – en tillgång som vore ovärderlig, men som än så länge är ouppnåelig, för de flesta studerande i utvecklingsländerna. Utbildning är också oftast en väsentlig del av den teknologioverföring som behandlas nedan.

Sverige har en lång tradition och en unik erfarenhet av *forskningsarbete* med utvecklingsländerna i syfte att stärka deras forskningskapacitet. Att bygga upp en bred egen forskningskapacitet är en viktig förutsättning för utveckling. Det är viktigt att forskningen inte begränsas till att svara på frågor som aktualiseras bara av bistånd, utan att det akademiska samarbetet får utvecklas kring alla lokala problemformuleringar.

Teknologisk kunskapsöverföring. Allmänt finns ett stort behov av både tekniskt samarbete med och överföring av teknologiskt kun-

nande till utvecklingsländerna (Kapitel 5). Det finns ett flertal viktiga teknologiområden där svenskt kunnande och svenska produkter ligger långt framme. Väl kända områden är *informations- och kommunikationsteknologi (ICT)*, *miljöteknik* och *bioteknik* liksom *utvinning och sparande av vatten och energi*. Sida har under en följd av år metodiskt byggt upp ett kunnande både vad gäller ren kapacitetsutveckling – i form av institutioner, metodutveckling, utbildning av personal etc. – men också vad gäller innovativa projekt på olika områden. Svenskt bistånd har också gjort viktiga insatser när det gäller att skydda och utveckla naturresursbasen i många utvecklingsländer. Som exempel kan nämnas markvårdsprogram, stöd till marin forskning och skydd av känsliga kustområden samt olika program för ett hållbart utnyttjande av skogsråvaran. Väsentlig uppmärksamhet har även ägnats åt problem i samband med moderniseringsprocessen, typ miljöekonomi, industriella föroreningar, energi och transporter etc. Ett allvarligt problem i många regioner är bristen på färskvatten. Här har Sverige speciell kompetens och erfarenhet via Stockholm International Water Institute (SIWI) och Stockholm Water Conference. Sverige har också lång erfarenhet och stort kunnande kring *väg- och brobyggande* under olika förutsättningar runt om i världen, liksom utvecklandet av speciell teknik för utvecklingsländernas *jordbruk* och *livsmedelsförsörjning*.

Kommittén vill understryka att det inte bara handlar om att överföra befintlig teknik utan också om att genom biståndet stimulera forskning och produktutveckling speciellt avsedd för utvecklingsländernas behov. Den snabba teknikutvecklingen gör det fullt möjligt för de fattigaste länderna att – med rätt stöd – få möjlighet att "hoppa över" vissa steg i utvecklingsprocessen och gå direkt på tekniker som är ekonomiskt och/eller miljömässigt effektiva. Ett tydligt exempel är mobiltelefoni i stället för konventionell telefoni. Utifrån miljö- och klimatsynpunkt kan stora vinster göras om tekniksprång uppmuntras, framför allt inom sektorerna energi och transporter.

*Informations- och kommunikationsteknologi (ICT)*³⁴. Att stödja utveckling av ICT är viktigt av minst tre skäl. Den "nya" ekonomin är helt uppbyggd kring ICT. Länder som inte satsar på att stärka denna kapacitet blir snabbt marginaliserade i fråga om ekonomi och handel. Många utvecklingsländer och företag i dessa länder kan också utveckla nischkompetens med hjälp av denna teknologi. ICT

³⁴ Förslag till hur man i biståndet kan utnyttja ICT återfinns i Accascina, 2001a och 2001b.

kan slutligen utnyttjas offensivt i ansträngningarna att minska fattigdomen.

Uppbyggnaden av ett informations- och kommunikationssystem i samhället är beroende av tekniskt kunnande och tillgänglighet till relevant teknologi. Det finns stora behov att förmedla kunskaper kring hur länder skall strukturera systemet, hur regelverk skall konstrueras och vad statens uppgifter skall vara. Vidare behövs stöd för kapacitetshöjande åtgärder inom administrationen och inom den högre utbildningen. Den mest betydelsefulla insatsen torde dock vara att medverka till en ändamålsenlig lagstiftning och stödjande politik.

Stöd till utveckling av ICT-baserade tillämpningar har blivit allt mer aktuell. Det finns en stor potential i olika former av lokalt anpassade "ICT-verktyg" inom utbildning, hälsovård, småföretagande, jordbruk, samhällsinformation m.m. För att denna typ av satsningar skall få effekter för hela nationer och breda befolkningsgrupper krävs en avsevärd utbyggnad av infrastrukturen. Sverige kan bidra med erfarenheter från bildandet av en regleringsmyndighet, ge stöd för utvecklandet av nya finansieringsmekanismer och uppbyggnad av landsbygdsbaserad ICT-infrastruktur samt bistå vid införandet av nationella ICT-strategier.

Sverige bör stödja tanken på att varje by i ett utvecklingsland borde ha tillgång till Internet och verka för att detta ska förverkligas i ett antal samarbetsländer före år 2005.

6.5.2 Att stödja demokrati, offentlig förvaltning och jämställdhet.

Starka parlament. Det är viktigt att stärka parlamentens roll, som motkraft till den presidentmakt som i många utvecklingsländer knappast kan betecknas som demokratiutvecklande. Här vill kommittén understryka att de resurser som ställts till förfogande för de svenska partierna, via de partinära organisationerna, att ta upp samarbete med partier i utvecklingsländerna liksom riksdagens bilaterala samarbete med vissa parlament är av stor betydelse.

Lokal demokrati. Sverige ligger långt framme när det gäller den lokala (kommunala) beslutanderätten med en långt driven decentralisering av beslutsfattandet till lokal nivå. Det finns också redan idag många intressanta exempel på lokalt utvecklingssamarbete genom vänorter och s.k. "twinning" liksom utvecklingssamarbete

via kommunförbundets och landstingsförbundets gemensamma organ SALA/IDA.

God offentlig förvaltning. Några av de viktigaste faktorerna för god utveckling i ett land är att öka kapaciteten i demokratiska institutioner som kan styra landet, värna rättssamhället samt bevaka landets intressen i internationella fora. På dessa områden finns det många exempel på framgångsrikt samarbete mellan svenska institutioner och organisationer, på såväl statlig som lokal nivå. Kommittén har funnit att det finns ett starkt stöd för ytterligare svenska satsningar inom detta område.

Starka folkrörelser. De har betecknats som något ”typiskt svenskt”, som är bärande för vår demokrati och en idé viktig att förmedla till länder som skall utveckla sin demokrati. Kommittén delar denna uppfattning, och konstaterar att folkrörelsetanken har varit bärande när biståndet genom de enskilda organisationerna fått en allt större andel av biståndsbudgeten under de senaste årtiondena.

Strävan efter *jämställdhet mellan kvinnor och män* är en förutsättning för rättighetsperspektivet men är också i sig en starkt pådrivande faktor för utvecklingen. Detta framhålls på många ställen i betänkandet. Det är ingen tvekan om att Sverige kan driva frågor om jämställdhet med stor auktoritet och stort internationellt förtroende. Att öka jämställdheten mellan könen är också ett av de övergripande internationella utvecklingsmålen.

Öppenhet och korruptionsbekämpning. De nordiska länderna – med sin öppenhetsprincip i form av offentlighet och insyn i samhällsförvaltningen och yttrandefrihet i tal och skrift – är de länder som är mest framgångsrika vad gäller korruptionsbekämpning, enligt alla jämförande undersökningar. Just korruptionen är ett av de största hindren inte bara för utveckling, utan också för ett förtroendefullt samarbete och för biståndsviljan. Kommittén vill särskilt peka på vikten av att rättssystemet är fritt från korruption som en förutsättning för skyddet av de mänskliga rättigheterna.

Ombudsmannafunktionen. Ombudsman har blivit ett internationellt begrepp för en institution och arbetsmetod som skall slå vakt om den enskilda människans rättigheter. Kommittén anser att Sverige kan bidra med breda erfarenheter av denna funktion i många utvecklingsländer.

Skatteuppbörd, folkbokföring och revision. I en ekonomi som utvecklas och ger tillväxt är det viktigt att ha ett fungerande skattesystem och uppbörd. Det är en förutsättning för att ett land på sikt

skall bli oberoende av bistånd. Ett effektivt och rättssäkert skattesystem förutsätter också ett fungerande system för t.ex. folkbokföring. Här har Sverige lång erfarenhet att dela med sig av.

Statistik. Tillförlitligt statistiskt underlag är en god grund för både beslutfattande och opinionsbildning. Statistisk information är definierad som en global nytthet (4.1). Ur jämställdhetsperspektiv har det, bland annat i samband med FN:s kvinnokonferenser, rests krav på mer och bättre statistik som redovisar könsskillnader.

Sysselsättningspolitik och relationer på arbetsmarknaden. Aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder liksom strävan efter en fredlig och konstruktiv samverkan mellan arbetsmarknadens parter är internationellt kända svenska tillgångar.

Handel. Sverige har som litet handelsberoende land lång erfarenhet av såväl betydelsen av en öppen handel för ett lands utveckling liksom uppbyggnaden ev. den institutionella strukturen kring en väl fungerande utrikeshandeln. Det svenska biståndet till de multilaterala organisationernas verksamhet på handelsområdet har mångdubblats under senare år. Denna ökning har emellertid skett från mycket låga nivåer och insatserna kommer att behöva öka ytterligare. Detsamma gäller det bilaterala biståndet för att stärka utvecklingsländernas deltagande i världshandeln och i det multilaterala handelssystemet³⁵.

Regionalt samarbete. De nordiska ländernas långa samarbete inom kultur, vetenskap, handel och den fria rörligheten på den nordiska arbetsmarknaden etc. bör vara en god grund för att förmedla erfarenhet och kunskap till regioner vars samarbete är under utveckling. På annat håll i betänkandet pekar vi på att EU har ett stort ansvar att backa upp regionala samarbetssträvanden. Det nordiska samarbetet har dock en annan karaktär som möjligen skulle kunna vara mer relevant för en del regioner att dra lärdom och erfarenhet av.

6.5.3 Den enskilda människans rättigheter och säkerhet.

Barn. Sverige har lång erfarenhet av en välutvecklad social- och familjepolitik i linje med FN:s barnkonvention både vad gäller förvaltning och praktiskt socialt arbete. I utvecklingsländer där större delen av befolkningen består av barn och ungdomar blir fokusering på barnens rättigheter och behov en förutsättning för utvecklingen.

³⁵ Arhan, 2001 och Winters, 2001

Sverige bör fortsätta att lyfta fram barns villkor, främja deras möjligheter och visa på metoder för deras deltagande och bidrag till förändring.

Människor med funktionshinder. Svensk handikappolitik håller på att utvecklas från att ha varit en omsorgsfråga till att vara en rättighetsfråga. FN har fastställt ”standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet”. Med ett rättighetsperspektiv måste detta synsätt få ännu större genomslag också i Sveriges internationella agerande och i dialogen med utvecklingsländerna.

Hälsa. Liksom utbildning är hälsa ett av de självklara områden där praktiskt taget alla större biståndsgivare i dag engagerar sig. Kommittén utgår från att Sverige även fortsättningsvis kommer att engagera sig inom hälsosektorn, såväl bilateralt som i den globala kampen mot smittsamma sjukdomar m.m. Hiv/aids-problemet är just nu den stora ödesfrågan som måste angripas från många utgångspunkter. Sverige har under 90-talet deltagit aktivt i ansträngningarna internationellt att förebygga spridningen av hiv och också gjort insatser på landnivå för att stärka vården av de sjuka. I detta sammanhang är det angeläget att uppmärksamma det stora svenska kunnandet kring *sexuell och reproduktiv hälsa* och frågor kring *sexualupplysning och familjeplanering*. Den svenska mödra- och barnhälsovården har varit framgångsrik i att minska barnadödlighet och mödradödlighet (barnsängsdödlighet). Dessa båda områden tillhör också de övergripande internationella utvecklingsmålen (avsnitt 2.3.4). Här finns alltså anledning att tro att Sverige ännu mer aktivt skulle kunna bidra till måluppfyllelsen genom kunskapsöverföring och forskningssamarbete.

Alkohol och droger som utvecklingshinder. Historiskt sett har alkoholbruket i Sverige varit ett utvecklingshinder. Insikten om detta gör att vi tillsammans med de nordiska länderna, till skillnad från t.ex. övriga Europa, betraktar alkoholbruket som en folkhälsofråga av stor vikt. Redan i dag pågår en utvecklingsrelaterad forskning på detta område i Sverige, och kommittén understryker därför vikten av att dessa insikter och kunskaper involveras i utvecklingssamarbetet. Även denna fråga har stor bärighet på kampen mot hiv/aids.

Mainstreaming/integration. Sverige har under de senaste årtiondena strävat efter att vissa synsätt och intressen skall genomsyra hela det politiska beslutsfattandet och verkställandet, för att garantera att rättighetsperspektivet och kravet på hållbar utveckling

skall få genomslag. Omvänt torde det vara så, att när rättighetsperspektivet alltmera vinner mark i fattigdomsbekämpningen så kommer utvecklingsländernas önskan att ta del av erfarenheter och kunnande på dessa områden att öka.

6.5.4 Slutsatser

Sammanfattningsvis menar kommittén att följande områden kommer att vara viktiga svenska profilfrågor inom biståndet.

- Kunskapsöverföring genom insatser för utbildning, inte minst vuxenutbildning.
- Forskningssamarbete för utvecklande av utvecklingsländernas egen forskningskapacitet.
- Teknologisk kunskapsöverföring och produktutveckling med särskild inriktning på miljö, energi, transporter, vatten och ICT.
- Sverige bör verka för att varje by i ett antal av de långsiktiga samarbetsländerna har tillgång till Internet till år 2005.
- Kapacitet för god offentlig förvaltning genom byggande av effektiva demokratiska institutioner och rättssamhällen som bygger på öppen redovisning och insyn.
- Stöd till folkrörelsearbete, flerpartisystem och utvecklandet av den lokala demokratin.
- Näringslivssamarbete för att utveckla utvecklingsländernas egna näringsliv.
- Samarbete kring arbetsmarknadsfrågor.
- Hälso- och socialfrågor med speciell betoning på sexuell och reproduktiv hälsa samt alkohol och droger.
- Jämställdhet mellan kvinnor och män.
- Barns och funktionshindrades rättigheter och möjligheter.

7 Aktörer med nya roller

7.1 Ökade behov av utvecklingsfinansiering

Minskande bistandsflöden och stagnerande samt geografiskt starkt differentierade privata flöden har ökat behovet av att finna *nya former av utvecklingsfinansiering*. Det finns en växande enighet kring uppfattningen att finansieringen måste komma från en mängd olika källor, men att den interna resursmobiliseringen i utvecklingsländerna utgör basen. Ökat sparande kommer att spela en allt viktigare roll i takt med ländernas ekonomiska utveckling. Biståndet är ett viktigt komplement i denna process. Därtill behövs ökade privata flöden i form av utländska direkt- och portföljinvesteringar. Ökad handel är också avgörande för utvecklingsländers möjlighet att generera egna resurser för sin utveckling. Remitteringar från exilboende är en allt viktigare inkomstkälla, som nämnts i avsnitt 3.1.5.

En annan betydelsefull finansieringsform utgörs av *skuldlindring*. Skuldavskrivning har blivit en viktig fråga i den allmänna debatten och opinionsbildningen för en rättvisare värld. Frågan har drivits av många folkrörelser bland annat genom Jubel 2000.

Nya innovativa finansieringslösningar behöver också övervägas. *Privata stiftelser* står idag för en stadigt ökande andel av internationella utvecklingsinsatser. Ett antal unika partnerskap mellan näringslivet och den offentliga sektorn har vuxit fram under de senaste åren, t.ex. den globala alliansen för vaccin och immunisering (GAVI). Det behövs dock mer kunskap om vilka komparativa fördelar de olika aktörerna har, hur aktiva de skall vara i olika skeden i processen samt hur styrningen av finansieringens användning skall organiseras.

Andra *förslag* på nya finansieringslösningar är internationell *beskattning* i olika former. Ett flertal olika skattebaser har diskuterats som skatt på kolutsläpp, avgift på internationell luft-

transport eller skatt på internationella valutatransaktioner, den s.k. Tobinskatten (avsnitt 4.1.3).

För att generera ökad finansiering för utveckling måste nya resurser identifieras och de olika existerande resurskällorna samverka bättre. Därför finns det också behov av att *se över systemfrågorna* och hur det internationella ekonomiska systemet är strukturerat. Frågans betydelse understryks av att en internationell konferens om utvecklingsfinansiering kommer att äga rum i Mexiko i mars 2002. Konferensen är unik i så motto att den förutom FN:s medlemsstater och de multilaterala aktörerna (FN, Världsbanken, IMF, WTO etc.) också kommer att samla privata företag, banker, enskilda organisationer m.fl. för att gemensamt behandla finansieringsfrågan.

Sverige har länge varit internationellt aktivt för att finna nya former av finansiering för utvecklingsändamål. Ett särskilt finansieringsprojekt har bl.a. pågått inom utrikesdepartementet sedan 1998, där ett flertal internationellt uppmärksammade studier om finansiering av det multilaterala systemet tagits fram. Dessutom har Sverige intagit en ledande roll i förberedelserna inför den internationella konferensen om utvecklingsfinansiering (FfD).

För att en ökad utvecklingsfinansiering skall bidra till minskad fattigdom krävs ett effektivt och väl fungerande multilateralt system. FN, EU och de internationella finansiella institutionerna utgör centrala kanaler för tillförsel av resurser och för deras effektiva användning. Samtidigt bör Sverige i samarbete med andra likasinnade länder ta *initiativ till nya former* för kraftigt utökade resursöverföringar till utvecklingsländerna. Förslag om att inrätta en fond som IMF och Världsbanken skall hantera har nyligen förts fram av den brittiska regeringen. Fonden föreslås omfatta ett årligt bidrag på 50 miljarder US-dollar och syfta till att främja uppfyllandet av de internationella utvecklingsmålen till år 2015. Tanken är att medlen skall vara kopplade till precisa och bestämda krav på utvecklingsländerna vad avser åtgärder mot korruption, för transparens, demokrati och främjande och respekt för mänskliga rättigheter.

7.1.1 Förslag

- Det svenska biståndet bör nå 1 procent av BNI senast år 2005.
- Sverige bör aktivt arbeta för ökat internationellt bistånd och för att FN:s 0,7 procentmål uppnås av fler länder samt uppmuntra nya former av utvecklingsfinansiering, framförallt inom EU och i bilaterala kontakter med andra OECD-länder. Särskild uppmärksamhet bör ägnas finansiering av globala nyttigheter.
- Sverige bör, tillsammans med andra likasinnade länder, ta initiativ till nya former för kraftigt utökade resursöverföringar till utvecklingsländerna.
- Sverige bör verka för snabbare och mer kraftfulla internationella skuldavskrivningar för de fattigaste och mest skuldtyngda länderna. Det svenska biståndet till skuldavskrivningar bör öka i enlighet med det internationella HIPC-initiativet och bilateralt gentemot enskilda länder.

7.2 De multilaterala organisationerna

7.2.1 Utvecklingshänsyn inom samliga politikområden

I en alltmer globaliserad värld växer behovet av starka, trovärdiga, effektiva och universellt legitima internationella organisationer. Många delar av det multilaterala systemet är emellertid splittrade med *oklara roller* och mandat mellan olika organisationer. Systemet i dess helhet är underfinansierat både med hänsyn till de globala uppgifterna och de faktiska krav som medlemsländerna ålägger organisationerna. Det är i vissa delar ineffektivt med stora tunga byråkratier och otidsenlig eller bristande personalkompetens. Reformerna är således nödvändiga för att åstadkomma ökad effektivitet. Det multilaterala systemets legitimitet är dessutom ifrågasatt av vissa utomstående aktörer.

Mandatet och förutsättningarna skiljer sig markant åt mellan de olika organisationerna. Inom ramen för ursprungliga stadgar har stor kraft under senare år lagts på reformering och effektivisering av det multilaterala systemet.

FN har, med sin *globala legitimitet* - ett land, en röst - och kopplingen mellan politiskt mandat och ekonomiskt ansvarstagande, en unik roll att spela. Finansiella svårigheter har dock begränsat organisationens möjligheter att agera. Att finansieringen sker på frivillig basis komplicerar bilden och motverkar långsiktighet och hållbara

lösningar. I syfte att effektivisera FN:s verksamhet behöver reformer genomföras avseende FN:s och fackorganens styrelsearbete, ledningskultur, inklusive rekrytering av personer på chefsnivå.

Tilltron till FN har emellertid stärkts under senare tid och FN står nu starkare än tidigare. Framsteg har gjorts i reformarbetet och samordningen inom FN-systemet har förbättrats. FN:s *världskonferenser* inom utvecklingsområdet under 1990-talet har haft stor betydelse för att skapa global enighet om hållbar utveckling med fattigdomsbekämpning som övergripande mål. De två konferenserna under 2002 om utvecklingsfinansiering och hållbar utveckling (WSSD) blir viktiga för länders och organisationers fortsatta arbete för global utveckling. Konferenserna får dock inte bli självändamål i sig. Det viktiga är att deras resultat blir genomförda. På svenskt initiativ driver EU linjen att nya former skall utvecklas för uppföljning av världskonferenserna.

FN har varit framgångsrikt i sitt *normativa arbete* att fastställa globala mål och formulera konventioner om exempelvis mänskliga rättigheter. Organisationen har däremot kritiserats för att ägna för mycket tid och resurser åt verksamhet som andra möjligen kan sköta bättre och som den inte ursprungligen var avsedd för. Vissa bedömare menar att FN bildades för att övervaka världshändelser, men inte för att driva bistånds- och utvecklingsprogram¹.

Det har funnits en *missstro mot FN:s bistånd* inom delar av givar-samfundet. Avsevärda neddragningar i bidragen från ett antal centrala biståndsgivare har gett upphov till allvarliga finansiella kriser i flera organ, som FN:s utvecklingsprogram, UNDP. UNDP är dock ett organ som gått från kris till återhämtning och nu åter anförtros ledande uppdrag inom världssamfundet. UNDP har en roll och potential som bör kunna utnyttjas mer vad gäller såväl samordning av biståndsgivarna som samarbetet mellan de rika länderna och utvecklingsländerna. UNDP:s möjligheter att företräda de fattiga ländernas intressen bör även stärkas.

De *internationella finansiella institutionerna*, IMF, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna, lider inte av motsvarande resursbrist. De har en unik ställning genom sin finansiella resursmobilisering och sin globala utvecklingskunskap. Den traditionella långivningen har ändrat karaktär från infrastruktur till fattigdoms-inriktade insatser. Dessutom har institutionerna alltmer kommit att utvecklas till rådgivningsorgan som ger stöd till kapacitetsupp-

¹ Andersson, F., 2001b

byggnad, institutionell utveckling, kunskapsöverföring och tillhandahållande av regionala och globala nyttigheter.

Däremot har de finansiella institutionernas mandat ifrågasatts från flera håll med krav på förändringar. Somliga anser att de inte längre behövs i en värld där alltmer finansiering kanaliseras via privata källor. Andra menar att de tar för liten hänsyn till sociala och miljömässiga aspekter i sin verksamhet, liksom att de bör utgå från demokrati och mänskliga rättigheter i sitt arbete. Institutionerna har också kritiserats för att vara *odemokratiskt uppbyggda* i sin styrning med medlemsländernas relativa röststyrka baserad på främst ekonomiska grunder. Dessutom behöver bankerna bredda sitt utbud av produkter och tjänster för att svara mot framväxande efterfrågan från låntagarna. Hit hör krav på ökad prisdifferentiering, höjd andel gåvofinansiering samt en ökad roll vad gäller finansiering av globala nyttigheter.

Interna reformer och ökande öppenhet har allt mer präglat organisationernas arbete under senare år. *Världsbanken* har genomgått en grundläggande förändring mot *fokus på fattigdomsminskning*. Verksamheten har i stor utsträckning decentraliserats till låntagarländerna och program för skuldindring har påbörjats. Banken har också tagit flera initiativ för att förbättra samordningen mellan givarna och för att biståndsgivarnas verksamhet skall bygga på utvecklingsländernas egna strategier och planer för fattigdomsminskning.

Allmänt sett behövs ett integrerat synsätt för att öka förståelsen för sambanden mellan olika ekonomiska, sociala, miljömässiga och andra faktorer som påverkar utvecklingen. Den existerande uppdelningen av de multilaterala institutionerna på enskilda sakfrågor förmår inte skapa de *integrerade lösningar som krävs*. En fortsatt koncentration på enskilda sakområden leder till suboptimala lösningar. Arbetet borde struktureras kring att finna allsidiga lösningar på de viktigaste problemen, snarare än att utgå från den funktionella uppdelning som nu råder. Det händer t.o.m. att regeringar får motstridiga råd från olika internationella organisationer.

Samordningen mellan de olika organens verksamhet behöver stärkas och flera organisationsöverskridande arbetsgrupper för specifika frågor bildas. Det vore önskvärt med en gemensam plattform som alla organ kan relatera sitt eget arbete till. En sådan bas börjar ta form genom tillkomsten av nationella fattigdomsstrategier i utvecklingsländer, FN-systemets "UN Development Assistance

Framework” och Världsbankens ”Comprehensive Development Framework”.

Ansvarsfördelningen mellan utvecklingsbankerna och FN-systemet är en central fråga. Varje organisation har väl upparbetade vertikala kanaler med mottagarländer och bilaterala samfinansiärer. Däremot har den horisontella integrationen mellan de multilaterala organisationerna varit mycket svag. Flera organisationer är dessutom verksamma inom samma ämnesområden. Klarare ansvarsfördelning och bättre samordning bör bidra till att ineffektivt dubbelarbete undviks. Huvudansvaret för att förbättra samordningen ligger på medlemsländerna själva. En starkt bidragande orsak till den oklara ansvarsfördelningen beror förmodligen på att organisationerna har olika huvudmän i medlemsländerna. Dessa är ofta inte samordnade sinsemellan. Det är exempelvis inte ovanligt att enskilda länder har olika uppfattningar i samma fråga i olika organisationer. Det är medlemsländerna som slutligen bestämmer vad de olika institutionerna skall göra.

En förbättrad *samordning* kan dock skönjas. Samarbetet mellan FN och Världsbanken har utvecklats mycket inom områden som konflikthantering och hiv/aids. Processen inför den internationella konferensen om utvecklingsfinansiering har även lett till ett närmande mellan FN-organen och Bretton Woods-institutionerna (IMF och Världsbanken).

EU är FN:s största finansiär, men det saknas etablerade former för ett närmare *samarbete mellan FN och Europeiska kommissionen*. Samarbetet bör kunna förbättras efter det att Rådet nyligen antagit ett antal slutsatser rörande formerna för samarbetet och dess finansiering utifrån ett meddelande från Europeiska kommissionen². För närvarande diskuteras också om medel ur EG:s budget skall kunna kanaliseras som grundbidrag till FN:s arbete, utöver de nationella bidragen från EU:s medlemsländer.

Förutsättningarna för ett närmare samarbete mellan *EU och Världsbanken* har förändrats sedan det kalla krigets slut. Grunden för detta samarbete har lagts genom att ett antal östeuropeiska länder blivit medlemmar i banken och även sökt medlemskap i EU. En formell samordningsgrupp har bildats för ändamålet. Samarbetet omfattar även finansiering i olika utvecklingsländer samt utveckling av policies.

² Europeiska kommissionen, 2001

7.2.2 Globala nyttigheter

De omfattande skillnaderna mellan olika globala nyttigheter talar för att *olika typer av institutionella lösningar* behövs för olika nyttigheter. Varje sakfråga måste bedömas utifrån sina egna meriter. Utifrån ett integrerat synsätt på globala problem går det inte på förhand att bestämma vilka internationella organisationer som skall bära huvudmannskapet för olika nyttigheter. Ökad beredskap bör även finnas för mer samverkan mellan privata och offentliga aktörer kring olika frågor, vilket är fallet redan idag inom t.ex. hälsoområdet och ICT-området.

Existerande mekanismer och institutioner för att handha och lösa gemensamma globala problem är fortfarande utvecklade. Det saknas dessutom institutioner för ett växande antal frågor och många av de befintliga institutionerna är dåligt samordnade.

Vid en tänkt *arbetsfördelning* mellan olika aktörer för att producera globala nyttigheter kan man skilja mellan sådana som arrangerar produktionen globalt, sådana som stödjer lokala aktiviteter för försörjningen av nyttigheterna (kapacitets- och kunskapsuppbyggnad, utveckling av institutioner) och sådana som finansierar produktionen. Enligt ett förslag till fördelning skulle FN och de regionala organisationerna kunna utgöra det institutionella ramverket och spela en nyckelroll i att arrangera produktionen av nyttigheterna. De internationella finansiella institutionerna borde tillsammans med utvecklingsländerna stå för stödet till uppbyggnad av lokal och nationell kapacitet. Höginkomstländerna skulle då tillsammans med FN och finansieringsinstitutionerna svara för finansieringen³.

7.2.3 Bistånd

Sverige kanaliserar årligen cirka 30 procent av det totala biståndet genom multilaterala organisationer, en andel som motsvarar genomsnittet för DAC:s medlemsländer. Andelen har inte förändrats sedan Sverige trädde in som medlem i EU 1995. FN:s ekonomiska och sociala verksamhet tar ungefär hälften av anslaget till de multilaterala organisationerna i anspråk medan en tredjedel går till de internationella finansieringsinstitutionerna.

³ Bezanson och Sagasti, 2001

Sverige har under de senaste åren aktivt verkat för att bredda organisationernas agenda, förmå dem att fokusera på fattigdomsbekämpning och att lyfta in hänsyn till miljö och jämställdhet i sitt arbete. Tillsammans med de nordiska länderna har Sverige också arbetat för att reformera styrningen och ledningen av FN-organens arbete, liksom förordat bättre koordinering av FN:s aktiviteter på fältet.

Förutom direkt svenskt stöd till de olika organisationernas budget och externa verksamhet förekommer samfinansiering av enskilda projekt i stor omfattning. År 2000 uppgick samfinansieringen till 2,7 miljarder kronor.

7.2.4 Överväganden och förslag

De multilaterala organisationerna spelar en viktig roll för utvecklingen i utvecklingsländerna. Verksamheten kan antas öka i betydelse till följd av ökade krav på förbättrad givarsamordning, harmonisering av givarnas procedurer, nya krav på finansiering av globala nyttigheter liksom samstämmighet i de rika ländernas politikutformning för att bidra till minskad fattigdom.

- Reformarbetet inom FN-institutionerna bör i första hand inriktas på effektivisering av styrelsearbetet och ledningsstrukturen. Sverige bör aktivt verka för att UNDP:s roll att företräda de fattiga ländernas intressen stärks.
- Kommittén anser att de multilaterala organisationerna bör bedriva en så samordnad och samstämd politik som möjligt. Det gäller såväl inom organisationerna som mellan organisationers olika verksamhetsområden. Ledande organisationers verksamhet inom exempelvis områdena handel, miljö och utveckling måste vara koherent.
- Samordningen mellan de multilaterala institutionerna bör utgå från utvecklingsländernas egna prioriteringar och planer för fattigdomsminskning. Med utgångspunkt från organisationernas olika mandat bör utvecklingsländerna själva bestämma vilka organisationer de önskar samarbeta med. Länderna bör även svara för den lokala samordningen mellan bilaterala och multilaterala givare.
- Kommittén anser att det svenska stödet till och via de multilaterala organisationerna bör spela en betydelsefull roll. Denna torde komma att öka i samband med en gradvis övergång till ett generellt budgetstöd i det landdestinerade biståndet och ett

utökat finansiellt stöd till globala nyttigheter. Ett ökat utnyttjande av de gemensamma multilaterala kanalerna ligger också i linje med strävan att förbättra samordningen av biståndet till enskilda länder samt som ett uttalat stöd till den multilaterala tanken.

7.3 Europeiska Unionen

Den Europeiska Unionen (EU) är en stark och viktig aktör på den globala arenan som avsätter betydande resurser för utvecklingsarbete. Organisationen har anslutit sig till de internationella utvecklingsmålen (millenniemålen) och slutsatserna vid de olika FN-konferenserna. Biståndet har emellertid under lång tid präglats av bristande effektivitet och koherens.

EU har många styrkor, där de viktigaste kan anses vara följande:

- EU är en stor internationell aktör med världens största marknad. Den inre markanden utgör 370 miljoner invånare och är den viktigaste handelspartnern för flertalet utvecklingsländer.
- EU är världens största biståndsgivare och finns representerad i fler utvecklingsländer än någon annan.
- EU har ett särskilt handels- och utvecklingsavtal med 77 utvecklingsländer i Afrika, Västindien och Stilla havsområdet⁴.

7.3.1 Brister i EU:s politik

I detta betänkande har flera gånger konstaterats att man inte kan bekämpa fattigdom enbart med bistånd. Det behövs en samverkan med andra politikområden. Den Europeiska Gemenskapen (EG)⁵ och EU har ett regelsystem som ger medlemsstaterna möjlighet att tillsammans formulera, främja och kombinera idéer, värderingar och aktiviteter inom en rad olika politikområden och detta gentemot en rad olika länder och fora. Potentialen för en *sammanhållen politik* där olika områden samverkar är alltså stor till exempel inom handelspolitiken samt vad beträffar konfliktförebyggande åtgärder och demokratiseringsinsatser. Gentemot ansökarländerna har EU

⁴ Cotonou-avtalet

⁵ EG betecknar gemensamma frågor inom unionen. De gemensamma EG-frågorna vilar på vad som kallas första pelaren inom EU, vilket bl.a. gäller fri rörlighet av varor, tjänster och kapital. I huvudsak hör utvecklingssamarbetet till första pelaren.

också använt sig av ett brett register av åtgärder som alla verkar för samma mål⁶.

Kommitténs uppfattning är dock att det inom EU finns uppenbara *brister i samstämmigheten* när det gäller utvecklingspolitik och fattigdomsbekämpning. Den mest uppenbara svagheten är bristen på koherens mellan handels- och jordbrukspolitiken och utvecklingspolitiken. Detta har också framförts till kommittén och i den allmänna debatten vid ett flertal tillfällen. Samtidigt som EU är den största biståndsgivaren så för unionen en handels- och jordbrukspolitik som är protektionistisk gentemot de varor där utvecklingsländerna kan vara konkurrenskraftiga. Som medlem i den Europeiska Gemenskapen deltar nu Sverige fullt ut i dess handels- och jordbrukssamarbete. Detta betyder att en bättre svensk politik för samstämmighet med utvecklingspolitiken måste drivas genom EU/EG. Omvänt betyder det att gemenskapens politik på detta område också är Sveriges. Handelsfrågorna behandlas också under kapitel 3 i detta betänkande "Utvecklingshänsyn inom samtliga politikområden".

Sverige måste verka för att ändra EU:s politik så att t.ex. jordbruksvaror, fisk, tekoprodukter och lädervaror möter *mindre handelshinder* på den europeiska marknaden. Utöver enstaka tulltoppar som drabbar känsliga varor måste vi avskaffa systemet med s.k. tullekalering, dvs. tullen ökar med förädlingsgraden. Det är lätt att inse att det senare hämmar industriell utveckling i utvecklingsländerna. Sverige påbörjade en reformprocess av jordbrukspolitiken och avvecklade våra tekorestriktioner åren före vårt inträde i EU. Med medlemskapet återinfördes en del av dessa skyddsåtgärder som direkt drabbar utvecklingsländernas förutsättning för utveckling⁷.

På jordbruks- och fiskeområdet har EU förutom importrestriktioner också kraftiga *bidrag till sina egna producenter*, vilket gör att deras produkter är kraftigt subventionerade. Det försvårar för utvecklingsländerna att sälja sina jordbruksprodukter på EU-marknaden till konkurrenskraftiga priser. Dessutom exporteras överskottet av de subventionerade europeiska jordbruksprodukterna i vissa fall till utvecklingsländerna, där dessa varor slår ut den inhemska marknadens varor.

⁶ Nyman-Metcalf, 2001

⁷ Mkandawire, 2001

Ett viktigt steg mot en mer rättvis handelspolitik är det så kallade EBA⁸-beslutet. Genom detta skall MUL-länderna få *tull- och kvotafritt tillträde till den gemensamma marknaden* i EU. Även Cotonou-avtalet vittnar om insikten att bistånd inte är tillräckligt. Det är en uppföljning av liknande tidigare avtal, Lomé-avtalet, och innehåller både bistånds- och handelsåtaganden. Det har tagits väl emot av såväl Europaparlamentet som den svenska riksdagen. Avtalet skall bidra till ekonomisk och social utveckling, fattigdomsbekämpning och fred. Utökat samarbete med frivilliga organisationer och privata aktörer förutsätts också i avtalet. De 77 länderna skall utveckla demokrati, rättssäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter och eftersträva god samhällsstyrning och bekämpa korruption. I avtalet ingår också möjligheten att avbryta samarbetet om inte dessa fundamentala villkor uppfylls.

Genom att resa hinder mot att utvecklingsländerna skall kunna dra nytta av den ökande globaliseringen på handelsområdet, motverkar EU möjligheten till utveckling på ett sätt som inte överensstämmer med intentionerna i biståndet och de stora biståndsanslagen. Lättnader på handelsområdet och en reformerad europeisk jordbrukspolitik skulle betyda mycket mera än biståndet för många utvecklingsländer. Det finns alltså en uppenbar *brist på utvecklingshänsyn* i handelspolitiken och jordbrukspolitikerna.

En koherent politik försvåras också av att EU har så många instrument för sitt agerande på den globala arenan, varav en del styrs av medlemsstaterna själva eller genom ministerrådet och andra av kommissionen. Detta problem hänger samman med hela den komplicerade frågan om hur EU skall fatta och verkställa beslut. Kommittén har inte sett det möjligt att fördjupa sig i den problematiken.

7.3.2 Globala nyttigheter

Genom att EU:s politik spänner över så många områden, som alla på olika sätt syftar till att tillsammans lösa för Europas stater gemensamma problem, finns det naturliga skäl för EU att också engagera sig i de gemensamma globala problemen.

Med sina *betydande ekonomiska resurser* kan EU mycket aktivt medverka till produktionen av globala nyttigheter. Det finns redan

⁸ Everything but Arms

nu exempel på ett sådant politiskt och ekonomiskt engagemang i konfliktförebyggande arbete, krishantering, miljöfrågor och hälsofrågor.

Ett exempel är slutsatserna från toppmötet i Göteborg i juni 2001. De innebär en tydlig politisk markering av att unionens hållbarhetsstrategi, vilken är en del av EU:s förberedelser för världstoppmötet i Johannesburg, bör innehålla ett avsnitt om EU:s förhållande till övriga världen. Där framhålls också att *hållbar utveckling* bör göras till ett mål i utvecklingssamarbetet och i alla internationella organisationer.

Ett ökat samarbete med FN och Världsbanken skulle skapa förutsättningar för ytterligare framsteg för den globala nyttan. Kommittén vill dock understryka att globala nyttigheter kan åstadkommas även genom direkta insatser i ett utvecklingsland eller en region, eller genom samarbete med enskilda medlemsstater.

7.3.3 EU:s roll i internationellt utvecklingssamarbete

Beskrivning av EG-biståndet finns i avsnitt 6.3.3

Det har under senare år riktats *kritik mot Europeiska kommissionens* sätt att handha bistånds- och katastrofanslagen. Kritiken handlar bl.a. om bristen på måluppfyllelse, insyn, effektivitet och redovisning. Kommittén har tagit del av denna allvarliga kritik från många håll – bland annat från Storbritanniens parlament⁹ och Sida. I den kritiken instämmer kommittén.

En *effektivisering* av EG-biståndet är en *nödvändig* förutsättning för att skapa förtroende hos såväl medlemsstater som samarbetsländer. Detta förtroende är i sin tur en förutsättning för god samverkan mellan rådet och kommissionen och för att EU skall kunna spela en viktig roll som samordnare för medlemsstaternas insatser.

Kommissionen har under 1999 och 2000 fattat *beslut* om *två viktiga* områden inom EG-biståndet. Det första gäller en enhetlig biståndspolitik som inbegriper alla utvecklingsländer, där de övergripande målen skall vara ekonomisk och social utveckling, utvecklingsländernas integrering i världsekonomin, fattigdomsbekämpning och att utveckla och förankra demokrati och mänskliga rättigheter. Det andra gäller biståndsadministration och arbetsmetoder

⁹ The Effectiveness of EC Development Assistance, www.publications.parliament.uk

som också är en del av den övergripande reformeringen av hela kommissionen. Den innehåller bl.a. en betydande delegering till fältorganisationen för biståndets del, mera regionala lösningar samt landspecifika strategier som skall underlätta och effektivisera agerandet.

I EG:s biståndsbudget finns, liksom i den svenska, ett anslag för *de enskilda organisationernas* samarbete (EO-bistånd) med det civila samhället i utvecklingsländerna. Även på detta område har kritik framförts beträffande den byråkratiska hanteringen. Många svenska organisationer avstår från att använda denna möjlighet, eftersom ansökningsförfarande, väntan på beslut och utbetalningar är så krångliga och tar så lång tid. Kommittén ifrågasätter om ens en reformerad kommission kommer att kunna hantera EO-biståndet tillräckligt effektivt. Om så inte sker, vilket bör utvärderas i samråd med svenska enskilda organisationer, bör Sverige enligt kommitténs mening verka för att EO-biståndet i ökad utsträckning eller helt hanteras av respektive medlemsstat. Ett ytterligare skäl för detta är att de resurser som i dag går åt för att administrera ett antal paraply- och samordningsorganisationer för dessa enskilda organisationer i Europa skulle kunna gå till direkt bistånd.

Kommittén vill också understryka vikten av att EU *samarbetar med andra aktörer*. Samarbetet med FN och dess olika organ, fonder och program har ökat på senare tid, liksom samarbetet med Bretton Woods-institutionerna. Det vore enligt kommittén värdefullt om kommissionen och medlemsländerna kunde enas om strategier för samarbetet med de internationella organisationerna.

EU bör se det som självklart att *stödja och uppmuntra regionalt samarbete* mellan utvecklingsländer som ett sätt att främja fred, handel, kultur etc. Eftersom EU har stora resurser till sitt förfogande vill kommittén i detta sammanhang också peka på möjligheten att understödja regionalt samarbete genom bistånd till de stora *infrastruktursatsningar* som kan bli nödvändiga för att en region skall kunna utveckla sitt samarbete.

7.3.4 Överväganden och förslag

Den europeiska unionen har en uttalad vilja att vara med och ta ansvar för utveckling och fattigdomsbekämpning i resten av världen. Denna ambition måste självfallet välkomnas av Sverige, som i sin tur måste ta sitt ansvar som medlemsstat vid utformningen av denna politik. Kommittén menar att Sverige, med sin långa erfarenhet av bistandsarbete och den respekt som detta arbete åtnjuter internationellt, har ett stort ansvar för att konstruktivt bidra till en reformering av EU:s engagemang i utvecklingsfrågor. Det är anmärkningsvärt hur lite intresse som Sveriges regering och riksdag har visat dessa frågor under de sex år som Sverige varit medlem.

- Även inom EU måste behovet av en koherent politik uppmärksammas och innebära att man tar utvecklingshänsyn inom samtliga politikområden. I första hand måste Sverige intensifiera sitt arbete med att driva fram en reformering av EU:s jordbrukspolitik och verka för en handelspolitik som inte missgynnar eller utestänger utvecklingsländernas varor på den europeiska marknaden.
- Med sina betydande penningmässiga resurser kan EU bli en viktig aktör i produktionen av globala nyttigheter, eftersom EU:s arbete spänner över så många områden och därmed kan påverka utvecklingen på olika sätt. Ett viktigt led i dessa stävanden är att stärka samarbetet mellan EU:s bistånd och FN:s fonder och program. Sverige bör fortsätta att vara pådrivande i den frågan - ett arbete som påbörjades under Sveriges EU-ordförandeskap.
- Sverige bör noggrant följa och vara aktivt pådrivande i den nödvändiga reformeringen av EG:s utvecklingssamarbete och fortsätta att resa krav på bättre uppföljning av budget, resultatstyrning och rapporteringssystem. Skulle det visa sig att kommissionen under innevarande mandatperiod (1999-2004) misslyckas med att effektivisera sin administration bör Sverige ta initiativ till en diskussion om vilken arbets- och resursfördelning som bör råda mellan EU och medlemsstaterna, dvs. på allvar ta upp frågan om en "åternationalisering" av vissa bistandsresurser.
- Sverige bör tillsammans med Danmark, Nederländerna och Luxemburg, som alla uppnått målet att avsätta 0,7 procent av BNI till utvecklingssamarbete, verka för att alla EU-länder snarast når detta mål.

7.4 Näringsliv och arbetsmarknad

Det är alltmer uppenbart att engagemang och medverkan från alla aktörer krävs för uppfyllande av de internationella utvecklingsmålen. En effektiv offentlig politik för att uppnå målen för PGU måste *använda* den kraft som *näringslivet* kan bidra med. Politiken måste också på ett genomtänkt sätt fastställa innehållet och gränserna för näringslivets ansvar när det gäller att bidra till de övergripande målsättningarna. Nya vägar och metoder måste identifieras och prövas.

Företagens möjligheter att verka internationellt har kraftigt expanderat genom internationella avtal och nationell politik som baseras på övertygelsen att detta gynnar den ekonomiska tillväxten i världen. De *privata flödenas andel* av resursflödet till världens utvecklingsländer har *vuxit kraftigt* och är mångdubbelt större än de resurser som förmedlas via biståndet. En ökande andel av världens totala produktion sker i ett begränsat antal multinationella företag. De 200 största företagen i världen har idag en omsättning som motsvarar värdet på cirka en fjärdedel av världens totala produktion.

Näringslivets ställningstaganden har kommit att påverka normbildning, regelverk och genomförande i allt högre utsträckning. Deras ställningstaganden i olika frågor har stor betydelse för hur det globala regelsystemet utformas och styrs, samt hur det tolkas. Dagens globala institutioner, som skulle kunna ta över vissa av de funktioner som nationella stater övergett, är dock fortfarande relativt svaga och saknar effektiva sanktionsinstrument. Därmed blir *näringslivets egna ställningstaganden* allt viktigare när det gäller deras bidrag till att uppfylla de internationella utvecklingsmålen.

7.4.1 Näringslivet som partner

Ökad tillväxt i utvecklingsländerna är en *avgörande faktor* för att uppnå utvecklingsmålen och bekämpa fattigdom. Ökat samarbete mellan näringslivet, handelspolitiken och utvecklingsarbetet är därför en nödvändighet. Utvecklingen under 1970-talet i Sydostasien är ett illustrerande exempel på hur ökad tillväxt kan skapa möjligheter för utveckling och fattigdomsbekämpning.

Ett antal olika initiativ har tagits för att skapa ökade synergieffekter mellan näringslivet, handelsfrämjande och utvecklingssamar-

bete. På initiativ av Asienstrategin¹⁰ lanserade Sida ett särskilt program för att skapa finansieringsmöjligheter för svenska småföretag att investera och skapa affärsmöjligheter i Asien. Syftet med det s.k. StartAsien-programmet är att bidra till en effektiv överföring av kunskap och kompetens till de länder där Sida har näringslivsprogram. Programmet inkluderar nu Indien, Sri Lanka, Bangladesh, Nepal, Bhutan, Thailand, Laos, Vietnam, Kambodja, Indonesien, Filippinerna, Kina och Mongoliet. Sida har vidare gjort en utredning om handel och miljö, vilken innehåller nya idéer om ökat samarbete mellan handelsfrämjande insatser och utvecklingssamarbetet.

Svenska företag som länge varit representerade i olika samarbetsländer besitter ofta ingående kunskaper och insikter om dessa samhällen. De har ofta även tillgång till värdefulla kontaktnät på andra nivåer än myndighetsnivån. Genom att redan på planeringsstadiet för olika insatser inbjuda företagens synpunkter kan förutsättningarna för att projekten effektivt kan implementeras i sin givna miljö förbättras. Genom ett *integrerat synsätt* på utvecklingssamarbetet, där näringslivets resurser och kompetens finns med i processen redan från början, förstärks chanserna att genomförandet av insatsen skall bli lyckosamt och att mål för flera olika politikområden skall kunna uppfyllas samtidigt. Detta kan ske utan att man ger avkall på att biståndet endast skall finansiera insatser som kan motiveras utifrån det mål som kommittén föreslagit skall styra biståndsbudgetens användning.

Näringslivet har till utredningen framfört att man delar uppfattningen att *mottagarländernas nytta* av det svenska biståndet skall utgöra den överordnade och *styrande principen* för svenskt biståndssamarbete. Ett utvidgat samarbete med näringslivet för att kartlägga behoven av och förutsättningarna för biståndsinsatser, skulle samtidigt kunna ge goda möjligheter att utveckla nya produkter som är anpassade för fattiga länder och för fattiga människor och är förenliga med ett socialt och etiskt ansvarstagande. Näringslivet har ett *stort kunnande* inom traditionella basnäringar, stor systemkompetens på många viktiga områden som energi, telekommunikationer, transporter, livsmedelsproduktion och miljöfrågor samt spetskompetens på många områden i den framväxande "nya ekonomin". Detta är en unik, men inte tillräckligt använd, resurs i biståndet. I detta betänkande nämns som exempel tre

¹⁰ Ds 1998:61

potentiella områden – miljövänlig teknik, bioteknik respektive informationsteknik – där svenskt kunnande är konkurrenskraftigt.

7.4.2 Arbetsmarknadsfrågor

Kommittén konstaterar att ett fungerande och utvecklat näringsliv samt en internationell handel är av stor betydelse för ett lands utveckling och en viktig förutsättning för detta är en fungerande arbetsmarknad.

Arbetslivs- och arbetsmarknadsfrågor bör därför vara naturliga delar vid utarbetande av landstrategier och i Sveriges samarbete med utvecklings- och programländer. I detta ligger stöd till utveckling av arbetsmarknadspolitik, arbetsförmedlingsservice, yrkesutbildning och andra delar av arbetsmarknadens infrastruktur.

Det är samtidigt av vikt att stödja och stimulera en utveckling av fungerande "partsrelationer" på utvecklingsländernas arbetsmarknad till gagn för näringslivet, handeln och löntagarna som därmed i förlängningen kan medverka till landets ekonomiska stabilitet. Respekten för de mänskliga rättigheterna i arbetslivet som utformats inom FN och ILO är i detta sammanhang viktig att utveckla.

7.4.3 Näringslivets utvidgade ansvar

Företagens utvidgade roll och utrymme i den internationella ekonomin har följts av krav att dessa nya möjligheter skall kombineras med en skyldighet för företagen, framför allt de stora multinationella företagen, att också ta ett *ökat ansvar* för bl.a. sociala och miljömässiga effekter. Kraven har förts fram bl.a. i samband med omfattande protester vid internationella möten, i olika internationella fora och i samband med konsumentbojkotter och kampanjer av olika slag.

Strålkastarljuset, när det gäller *uppfyllande av mänskliga rättigheter*, har traditionellt varit riktat mot regeringar, men det har i ökande omfattning också kommit att riktas mot företag. Det finns flera orsaker till att frågan om näringslivets ansvar för främjande av mänskliga rättigheter vuxit i styrka under de senaste åren:

- Regelverket som hanterar det ekonomiska området uppfattas kraftfullare än regelverket på det sociala området.

- Det finns ett allmänt växande engagemang för mänskliga rättigheter som en del i arbetet med fattigdomsbekämpning och demokratisering.
- De fackliga organisationernas oro har ökat när det gäller risken att globaliseringen, i kombination med svaga regelverk på det sociala området, skall leda till att regeringar bjuder över varandra med att "erbjuda" sämsta möjliga arbetsvillkor och därmed den billigaste arbetskraften.

Även företagens agerande i konfliktsituationer, i produktion och prissättning av strategiska produkter – t.ex. mediciner, när det gäller handel med diamanter i konflikthärjade områden och vad avser miljöhänsyn – är viktiga frågeställningar i diskussionen om krav på *etiskt uppträdande* av företag. Flera regeringar har svarat upp mot dessa krav och en rad olika initiativ har också tagits av internationella organisationer, företagen själva, enskilda organisationer och i samarbete mellan olika aktörer.

Det har bl.a. skett ett intensivt arbete med att utveckla det internationella ramverket kring mänskliga rättigheter i arbetslivet. Förhandlingarna kring och antagandet av ILO-deklarationen om de grundläggande *mänskliga rättigheterna i arbetslivet* 1998 bidrog till ett explicit fastställande av vilka arbetsvillkor som skall inkluderas i begreppet mänskliga rättigheter i arbetslivet¹¹. Deklarationen har tagits på trepartsgrund, vilket inkluderar ett godkännande av arbetsgivar- och arbetstagarparterna, utöver regeringarna. Antagandet av *OECD:s uppdaterade riktlinjer* för multinationella företag, sommaren 2000, är ett annat viktigt steg för att skapa ett regelverk, fortfarande på frivillig basis, direkt riktat mot företagen. Det innehåller riktlinjer som bl.a. gäller arbetsvillkor, miljö- och korruptionsområdet samt en institutionell ram för uppföljning genom s.k. kontaktpunkter. Dessa består i allmänhet av en statlig tjänsteman eller avdelning, men är i några länder en kommitté med deltagande av representanter för regering och arbetsmarknadens parter.

Inom *EU* har också ett antal *initiativ* tagits – dels riktat till regeringar (inkluderandet av incitament till uppfyllandet av mänskliga rättigheter i arbetslivet inom ramen för GSP¹²-systemet), dels inriktat mot att främja privata frivilliga initiativ vad gäller upp-

¹¹ ILO-konventionerna om barnarbete, slavarbete, diskriminering, rätten att bilda fackförening och rätten att sluta kollektivavtal.

¹² General System of Preferences

förändekoder. En resolution om modeller för uppförandekoder har antagits av Europaparlamentet, och stöd har utgått till etablerandet av "European Monitoring Platform". Kommissionens "grönbok" om företags sociala ansvar presenterades i juli 2001. Den är för närvarande under diskussion, med sikte på att en samlad politik skall formuleras.

Global Compact, Kofi Annans initiativ i Davos 1999, är FN-systemets svar på kraven om ett utökat ansvar från näringslivet. Företag uppmanas att inarbeta ett antal grundläggande principer när det gäller mänskliga rättigheter, grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet och miljöhänsyn i sina interna regelverk, samt att i sin externa verksamhet stödja offentlig politik som främjar uppfyllandet av principerna.

Framväxten av *frivilliga initiativ* har varit mycket stark både internationellt och i Sverige¹³. Floran av olika uppförandekoder är i dag mycket rik. Fackföreningar, branschorganisationer, enskilda organisationer, enskilda företag och olika kombinationer av dessa, har utvecklat koder och i vissa fall också övervakningsprocedurer, revisionsstandarder och strukturer för att verkställa övervakningen.

Flera olika skäl till varför antalet privata initiativ vuxit så kraftigt nämns, bl.a. att kunskapen om de internationella regelverken är svag, att regelverken ibland uppfattas som *svårtolkade* och abstrakta samt att uppföljnings- och sanktionsinstrumenten uppfattas som ineffektiva. I vissa fall finns en stark önskan att utforma uppförandekoder som är anpassade till respektive företag eller till specifika ländersituationer.

De privata initiativens framväxt är ett tydligt exempel på att det i dag finns en stor *efterfrågan på normer* och regelverk. De nya, frivilliga initiativen kan sägas ha utsatt det multilaterala systemet för en konkurrenssituation – inte bara i produktionen av normer, utan även i genomförande och övervakning. Denna konkurrens kan vara en positiv kraft för att stärka det multilaterala systemet i de delar där systemet anses svagt eller outvecklat. Skälen bakom varför vissa aktörer väljer att bortse från dessa regelverk måste uppmärksammas. Det kan röra sig om okunskap om regelverkens existens och förhandlingshistoria, svårigheter i tolkning och tillämpning etc. Åtgärder som syftar till att övervinna dessa hinder bör identifieras och stödjas. Vikten av att främja universellt gällande normer och regelverk kan inte överskattas. De är en ytterst viktig del av en rät-

¹³ Bjurling, m fl., 2001, Nordiska ministerrådet, 2001

tighetsbaserad ansats i det internationella samarbetet för global utveckling, utvidgat till att inkludera nya aktörer och partners – däribland näringslivet.

Sverige bör tillsammans med andra likasinnade länder övervaka att det internationella samarbetet stärks och inte försvagas som ett resultat av privata frivilliga alternativ. Denna utveckling bör i stället användas för att stärka och komplettera det *multilaterala regelverket*. En viktig pedagogisk uppgift är att för alla engagerade aktörer framhålla den *komparativa fördel*, i form av hög trovärdighet och acceptans, som universellt framförhandlade och accepterade regelverk har, framför normer som inte arbetats fram genom en liknande process och vars folkrättsliga status därmed är oklar. De olika multilaterala organisationerna har i flertalet fall även en gedigen och lång erfarenhet av metoder och program för att stödja främjandet av normerna. Övervakningsmekanismer finns etablerade på många områden, och i stället för att skapa alternativ bör existerande mekanismer stärkas och utvecklas.

FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter utgör en principiellt viktig utgångspunkt. Där slås det fast att varje individ och varje organ i samhället skall främja och upprätthålla de rättigheter som finns inskrivna i deklarationen. I ett första steg bör näringslivet uppmanas att demonstrera en vilja att *stödja FN-stadgans intentioner* samt bidra till utvecklandet av god praxis. Utvecklandet av en sådan har just påbörjats internationellt, och det är tydligt att många företag önskar mer ledning och information kring hur de bör uppträda. ILO:s grundläggande konventioner och rekommendationer rörande mänskliga rättigheter i arbetslivet är den naturliga utgångspunkten för normsättandet på arbetsplatser. Debatten om barnarbete påvisar dock att det behövs en fortsatt utveckling av god praxis för företagens agerande, även på dessa någorlunda väldefinierade områden. När det gäller företagens ansvar utanför arbetsplatsen är detta än tydligare. Det behövs mer dialog, erfarenhetsutbyte och kunskapsutbygge mellan olika aktörer.

Frågan om *ansvarsfördelningen* mellan regeringar och näringsliv har inte alltid varit tydligt besvarad i debatten. Det är allmänt accepterat att det är regeringar som i första hand har ansvar för främjandet av mänskliga rättigheter och för att övervaka miljöeffekter. Det har skett en förskjutning mot att avkräva näringslivet ett större ansvar, och från företagets sida finns en rad olika skäl till det ökande engagemanget – ett värnande av varumärken, förbättrad

konkurrenskraft på arbetsmarknaden vid rekrytering av personal, produktivitetshöjande effekter, en mer förutsägbar och stabil omvärld samt en vilja att bidra till en positiv utveckling och till en hållbar globalisering. Alla dessa faktorer är på sikt av vikt för det enskilda företagets vinstutveckling.

Samtidigt har staten ett intresse av att samverka med och stödja näringslivet i dess strävan att främja företagens sociala ansvar. Studerar man de initiativ som tagits i andra länder till *samarbete mellan stat och näringsliv* på detta område, finner man en rad motiv från statlig sida. Det första skälet är naturligtvis att alla krafter behövs i kampen mot fattigdom och att näringslivets bidrag till detta är ett viktigt tillskott. Bidraget kan ske via de traditionella kanalerna såsom direktinvesteringar och handelsrelationer. Men bidragets utvecklingseffekt kan, enligt många bedömare, också förstärkas genom att näringslivet tar ett större ansvar för att säkerställa att man i sin verksamhet uppfyller grundläggande krav när det gäller mänskliga rättigheter och grundläggande arbetsvillkor och miljöhänsyn. Det andra skälet baseras på en önskan från statligt håll att erhålla ett brett stöd från allmänheten för näringslivets verksamhet, den fria världshandeln och en hållbar globalisering. Genom att stödja näringslivet när det gäller att demonstrera sin vilja att ta ett utökat ansvar, bidrar staten till att överbrygga den misstänksamhet som finns mot näringslivet inom vissa grupper.

Det finns idag få *statliga instrument* som söker påverka företagens export i en miljömässigt och socialt ansvarsfull riktning. I de fall företag får direkta bidrag för utvecklingssamarbete sätter Sida redan idag upp sådana villkor. Utöver detta finns den främsta möjligheten för en sådan påverkan genom de statliga exportkreditgarantierna¹⁴.

Exportkreditverksamheten i OECD-länderna omsluter stora belopp årligen. Särskilda riktlinjer för miljö- och klimathänsyn saknas hos flertalet av dessa institutioner, eller har börjat utarbetas helt nyligen. Detta gör att t.ex. de garantier som givits på energiområdet i allt väsentligt bortsett från de allmänna åtaganden som OECD-länderna gjort att på olika sätt stödja utvecklingsländerna i deras arbete att utveckla alternativa energikällor. Som exempel kan nämnas, att exportkreditverksamheten inom OECD-området totalt garanterade investeringar i fossilbaserad energiproduktion i olika utvecklingsländer motsvarande 104 miljarder dollar

¹⁴ Bjurling m.fl. 2001

åren 1994-99. Detta belopp var mer än hundra gånger större än det stöd som samma tid lämnades för investeringar i förnybar energi via Global Environment Facility (GEF). Exportkreditnämnden (EKN) har nyligen beslutat om miljöriktlinjer för sin verksamhet. Det är ett steg i rätt riktning, men kriterierna är allmänt hållna och är i behov av uppstramning¹⁵.

I de kontakter som utredningen haft med representanter för svenskt näringsliv under utredningstiden har flera representanter framfört önskemål om *ökad tillgång på information* och rådgivning från regeringskansliet vad gäller existerande regelverks innehåll och övervakningsmekanismer. Man vill också ha mer information om lämpliga metoder för att främja uppfyllandet av internationellt överenskomna normer. Många företag har accepterat att de har ett ansvar, och det blir allt vanligare att företagsledare deltar i den internationella debatten om hur man bäst skall lösa de stora utmaningar som världen står inför. De avkrävs kunskap om problematiken, engagemang och en aktiv vilja att bidra till lösningarna. Flera svenska företag har också kommit förhållandevis långt i sina strävanden att finna former för att svara upp mot kraven på ett socialt och miljömässigt godtagbart uppträdande.

För företagens del kan ett mer utvecklat samarbete med statliga aktörer och offentlig förvaltning leda till *utökad tillgång till kunskap* och information om de multilaterala regelverken jämte bakomliggande konfliktpunkter och kompromisslösningar, om hur dessa regelverk kan operationaliseras och genomföras i praktiken samt om konkreta MR-situationer och riskbilder i olika länder. Information kan också erhållas om utveckling av praxis, tänkande, lagstiftning och tolkningar liksom andra aktörers aktiviteter. Direktkontakter med expertis i det multilaterala systemet kan förmedlas, liksom kontakter med lokal expertis och politiskt ledarskap.

7.4.4 Överväganden och förslag

Överväganden

Under de kommande åren kommer världens regeringar med stor sannolikhet att ställas inför uppgiften att tillsammans med företrädare för det civila samhället, internationella organisationer och näringsliv närmare precisera omfattningen och innehållet i närings-

¹⁵ WRI, 2000

livets ansvarsområde samt hur detta ansvar skall omsättas i praktiken. Ibland kommer det att handla om nationell lagstiftning, t.ex. om exportfinansiering eller s.k. "disclosure requirement", vilket införts i vissa länder¹⁶. Vid andra tillfällen kommer det att handla om att bidra till nya "sociala partnerskap" på lokal, nationell eller internationell nivå. I de mest långtgående fallen kommer regeringarnas roll vara att i multilaterala förhandlingar etablera internationella konventioner och avtal som fastställer ramarna för sociala och miljömässiga förpliktelser för företag. Det kan konstateras att en rad länder kommit längre än Sverige i att *utforma en politik* på detta område¹⁷, samtidigt som flera svenska initiativ har tagits under den allra senaste tiden, bl.a. Swedish Social Compact¹⁸. Behovet av en samlad politik är dock uppenbart då frågeställningarna berör en lång rad departement och myndigheter. Kommittén anser att tiden är mogen för att se över hur en svensk politik på detta område skulle kunna utformas.

De förslag som lämnas utgår från den utveckling som växer fram i ett stort antal länder, där förändringstrycket och framförhållningen av olika skäl varit mer utvecklad. Kommittén anser att förslagen utgör en balanserad utgångspunkt för att etablera Sverige som en av de ledande krafterna när det gäller att främja näringslivets utvidgade ansvarstagande som en *viktig hörnsten* i en politik för global utveckling.

Satsningarna skall vägledas av de övergripande målen för PGU, såsom de formulerats i detta betänkande. Vidare bör kunskapsinhämtningen om effekterna av näringslivets verksamhet förstärkas. Ett utvidgat *kompetensutbyte* bör komma till stånd mellan aktörer med kunskap om och erfarenhet från utvecklingsfrämjande verksamhet samt företag med kunskap om förutsättningarna för att bedriva vinstgivande näringslivsverksamhet.

Politiken bör vidare syfta till att *främja ledarskap* i socialt ansvarstagande, inte bara bland marknadsledande företag utan även i små och medelstora företag. Behov finns också av att stärka frivilliga uppförandekoder genom att underlätta harmonisering och genom att främja etablerandet av effektiva övervakningsmekanismer. Stöd bör även ges till det växande samarbetet mellan FN-systemet och näringslivet. Detta samarbete kan främja näringslivets engagemang och förståelse för de stora utmaningarna och bidra till

¹⁶ Zadek och Löhman, 2001

¹⁷ Bjurling m.fl., 2001, Zadek och Löhman, 2001

¹⁸ Ett initiativ som började utvecklas av den svenska regeringen hösten 2001.

ökat hänsynstagande till utvecklingseffekter i deras verksamhet. Det kan vidare medföra tillskott av additionella resurser, liksom nya arbetsformer och effektivitetshöjande förändringar i det multilaterala systemet.

Den övergripande utgångspunkten skall vara att främja de multilateralt framförhandlade regelverken samt att motverka initiativ som riskerar att urvattna desamma. Detta kan bäst åstadkommas genom *harmonisering* mellan olika frivilliga initiativ, där målsättningen skall vara att stärka, operationalisera och följa upp de multilateralt framförhandlade texterna. Vidare bör en noggrann analys och kontroll genomföras av att initiativen lämnar ett positivt bidrag till målsättningarna för PGU och att de inte medverkar till ökad protektionism. Därför krävs en aktiv löpande utvärdering av initiativens effekter på situationen när det gäller mänskliga rättigheter, arbetsvillkor och miljöhänsyn. EU:s arbete på detta område bör nära följas. Kommittén välkomnar det samarbete som har påbörjats mellan enskilda företag och enskilda organisationer som Amnesty, Rädda Barnen och Röda Korset¹⁹.

Näringslivet har en viktig roll att spela i hanteringen av *globala nyttigheter* bl.a. genom att aktivt delta i framtagandet av nya produkter, ny teknik och nya angreppssätt för att hantera och bemöta de globala ödesfrågorna. Kommittén har valt att lyfta fram två områden där detta är extra tydligt – IT och ”grön” teknik. En utökad samverkan inom dessa områden, liksom även inom en rad andra områden som t.ex. hantering av smittsamma sjukdomar och katastrofhantering, belyser den potential som finns i ett närmare samarbete mellan utvecklingskunnig expertis och näringslivet. Kommittén anser att tiden är mogen för initiativ som kan underlätta utvecklandet av svenska företag som är konkurrenskraftiga inte bara i sina grundläggande kompetensområden utan även när det gäller att bidra med effektiva lösningar för att främja mänskliga rättigheter och hållbar utveckling.

¹⁹ Ett exempel är boken ”Mänskliga rättigheter – Företagens ansvar?” utgiven 2001. En referensgrupp bestående av representanter för svenska företag, SNS, Amnesty samt Globkomsekretariatet var kopplad till författandet av boken (Fagerfjäll, 2001).

Förslag

- Ökad tillväxt i utvecklingsländerna är en avgörande faktor för att uppnå utvecklingsmålen och bekämpa fattigdom. Kommittén anser att ett ökat samarbete mellan näringslivet, handelspolitiken och utvecklingssamarbetet därför är en nödvändighet.
- Näringslivet bör i ökad utsträckning inbjudas att delta i planeringsstadiet för landstrategier.
- Svensk fackföreningsrörelse bör i ökad omfattning utnyttjas som en resurs i PGU och i främjandet av företagens sociala ansvar.
- Kommittén föreslår att frågan huruvida företags och pensionsfonders rapporteringsskyldighet på det sociala och miljömässiga området bör regleras i svensk lag utreds.
- Kommittén föreslår att frågan huruvida exportkreditgivning via EKN (Exportkreditnämnden) och Svensk Exportkredit skall förenas med villkor om uppfyllande av mänskliga rättigheter och förstärkta villkor avseende miljöhänsyn prövas.
- Kommittén föreslår att Sverige i samarbete med svenskt näringsliv verkar för utveckling och harmonisering av internationella regler för företagens sociala ansvar.
- Kommittén föreslår att frågan om statlig medverkan i en nationell fristående organisation för främjandet av företags sociala ansvar bör prövas. En sådan organisation skulle ha som syfte att främja socialt ansvarstagande bland svenska företag. Erfarenheter från redan etablerade initiativ, och initiativ som är under bildande i t.ex. Norge, Holland och Storbritannien, kan tjäna som inspiration vid beslut om organisation, deltagande, finansiering och arbetsinnehåll. Samordning bör även ske med kontaktpunkten för OECD:s riktlinjer för multinationella företag och "Swedish Social Compact".
- Kommittén anser att informationsutbytet mellan regeringskansliet och näringslivet kring frågor som rör MR-situationen i olika länder och företagens möjligheter att i olika länder bidra till främjandet av de mänskliga rättigheterna och en hållbar utveckling, kan stärkas ytterligare. Informationsutbytet kan även innehålla information om MR-arbetet i olika internationella organ och övervakningskommissioner, företagens roll i konfliktområden och i det konfliktförebyggande arbetet. Bättre information behövs också till utvecklingsländer om OECD-ländernas förväntningar på sina företag.

- Kommittén föreslår att Sida ges i uppdrag att säkerställa att dess handels- och investeringsstödjande verksamhet är förenlig med mänskliga rättigheter och en hållbar utveckling. Sida bör även överväga att utforma stödinsatser till lokala producenter i utvecklingsländer när det gäller uppfyllande av grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet och miljökrav. Detta kan t.ex. syfta till att möta krav i olika frivilliga system för miljömässig och social märkning. Sida bör även undersöka hur stöd kan utformas till det växande antal nätverk för företag som är under snabb tillväxt i utvecklingsländer, vars målsättning är att höja nivån på det lokala näringslivets ansvarstagande och bidrag till gemensamma utvecklingsmål.
- Kommittén anser att arbetsmarknads- och arbetslivsfrågor måste få en ökad aktualitet i utvecklingsarbetet. Effekten av etablerandet av ekonomiska frizoner bör särskilt uppmärksammas.
- FN-systemet bör stödjas i sina ansträngningar att finna lämpliga former för att engagera det privata näringslivet i uppfyllande av de internationella utvecklingsmålen, bl.a. genom fortsatt svenskt stöd till Global Compact och via aktiv svensk medverkan i FN:s olika övervakningskommissioner. Där bör Sverige arbeta för att dessa i sin granskning även behandlar företags agerande.

7.5 Det civila samhällets organisationer

7.5.1 Bidrag till ökad samstämmighet i politiken

Trots att många medlemsorganisationer i höginkomstländerna i dag förlorar medlemmar och folkrörelsernas inflytande i samhället minskar, tycks *engagemang* och medvetenhet om samhällsfrågor vara *större* än någonsin – framför allt bland unga²⁰. Allt oftare utmanas den livsstil som betecknas som icke hållbar i ett globalt perspektiv av grupper inom det civila samhället, både i utvecklingsländer och i höginkomstländer.

Den nya informationsteknologin spelar en stor roll i denna utveckling och bidrar också till ett framväxande *globalt civilt samhälle*. Det civila samhällets organisationer i olika länder stärker undan för undan sin inbördes kommunikation, vilket ofta innebär att de blir

²⁰ Se Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationers (LSU) och Forum Syds skrivelser "Ungas delaktighet i utvecklingspolitiken" och "Framtidens organisering kring globala frågor"

alltmer samstämmiga i sitt arbete och sina mål. Man kan i dag även se att fokus eller styrning flyttas från det civila samhällets organisationer i höginkomstländerna till utvecklingsländerna, exempelvis i den världsomfattande skuldavskrivningskampanjen Jubel 2000.

De erfarenheter och insikter som enskilda organisationer har fått i samarbetet med andra likasinnade organisationer världen över, är en viktig *erfarenhetskälla* för svenska myndigheter och beslutsfattare. Enskilda organisationer, folkrörelser och religiösa samfund, har stor spännvidd i sina aktiviteter och sitt engagemang. De har ofta en politisk bredd och en förmåga att lyssna in trender och opinioner i samhället och i världen. Vid utformandet av den svenska politiken för global utveckling är det därför viktigt att ha en dialog med det civila samhällets organisationer. Detta gäller inte minst för att öka samstämmigheten mellan handels-, utrikes, miljö-, jordbruks-, säkerhets- och biståndspolitiken och Sveriges agerande såväl i bilateralt samarbete som i multilaterala organisationer. (se vidare förslag om "medborgarforum" i Kapitel 8)

7.5.2 Det globala civila samhället

Gränsöverskridande nätverk växer och utgör i dag starka krafter i samhället. Dessa blir en påminnelse om global samhörighet och att världen har gemensamma resurser att tillgå, liksom gemensamma problem att lösa. Genom framväxten av ett globalt civilt samhälle, dvs. nationella enskilda organisationer som agerar på en global offentlig arena och bildar egna *nätverk*, har dessa organisationer fått en alltmer framträdande plats. Globaliseringen har skapat många nya allianser som ofta är framgångsrika i att skapa medvetenhet om globalt ansvar och global nytta.

Parallellt med FN och andra statliga internationella organisationer växer det fram ett globalt civilt samhälle som ser sig som företrädare för en *folklig vilja*. Det är ibland oklart vilka regler och normer som dessa nätverk styrs av eller vilka som sätter agendan. Men i den mån de bygger på demokratiskt uppbyggda nationella organisationer har de en viktig roll att spela.

Vid de flesta större internationella konferenser i till exempel FN:s regi är i dag det civila samhällets organisationer mycket aktiva och drivande. Denna trend blev tydlig redan i samband med FN:s nedrustningskonferenser och UNCTAD:s konferenser på 1970-talet. Vid UNCED i Rio de Janeiro 1992 var engagemanget från

civila samhällets organisationer mycket stort och parallella NGO-konferenser och nätverk under förberedelserna av FN-konferenser är idag en oundgänglig del av processen. Det civila samhällets internationella organisationer får på detta sätt ett ökande inflytande i det multilaterala samarbetet.

I relation till EU har ett liknande internationellt civilt samhälle formerats. Här kan inte minst svenska enskilda organisationer vara med och påverka EU till bland annat större öppenhet och insyn.

7.5.3 Det civila samhällets roll i biståndet

Erfarenheterna från det internationella utvecklingssamarbetet visar att det civila samhällets organisationer i utvecklingsländerna spelar en viktig roll för att bekämpa fattigdomen, både genom sitt påverkansarbete och genom praktiskt arbete. Det civila samhället i utvecklingsländerna har ofta en ganska annorlunda struktur än i höginkomstländerna²¹.

För att utrota fattigdomen är det avgörande att fattiga människor med sin kunskap om fattigdomens villkor får inflytande över det politiska beslutsfattandet. Därför spelar det civila samhällets organisationer en roll som *främjare av mänskliga rättigheter och demokrati*. En mångfald av organisationer bidrar till den pluralism som är viktig i alla demokratiska samhällen²². Demokratifrågorna lyftes på allvar in på höginkomstländernas biståndsaftaga under 1990-talet. Många av det civila samhällets organisationer började betraktas som viktiga demokratibärare. Trenden blev att fler och fler av det civila samhällets organisationer i utvecklingsländerna fick direkt organisationsstöd från enskilda organisationer i höginkomstländerna, i syfte att förstärka kompetens- och kapacitetsutveckling.

Bedömningen är mer blandad beträffande hur det civila samhällets organisationer har lyckats förankra och integrera arbetet i respektive länder som *främjare av social service* eller infrastruktur²³, och därmed bidragit till ett lokalt ansvarstagande för den fortsatta utvecklingen. En risk finns att det civila samhällets organisationer tar över uppgifter som staten bör ha ett huvudansvar för och att samordning, kontroll och framförhållning därmed blir lidande.

²¹ Stålgren, 1996

²² Boussard, 2001

²³ Riddell, 1995

Biståndsfinansiärer har ett stort ansvar att se till att bistånd inte underminerar den lokala demokratiska styrelsen. För att ett civilt samhälle ska kunna bidra till utvecklingen av demokrati måste de politiska institutionerna vara effektiva och legitima. Det svenska partinära stödet med syfte att stödja demokratiskt arbete är därför viktigt.

Det civila samhällets organisationer får en allt viktigare roll som opinionsbildare, *samhällspåverkare* och folkbildare. Denna roll kan ses som en del av informations- och kommunikationsarbetet, men även som en del av det direkta utvecklingsarbetet. Det kan handla om att stärka biståndsoptionen i Sverige och skapa förståelse för biståndets komplexitet, men det kan också handla om att skapa förutsättningar för samarbetspartners i utvecklingsländerna att organisera sig, göra sig hörda och kunna påverka sin egen situation.

I Sverige finns en lång och stark tradition av internationell solidaritet. Folkrörelser, kyrkor och andra religiösa samfund, forskningsinstitutioner, fackliga organisationer och många olika solidaritets- och biståndsorganisationer har haft en avgörande betydelse för det svenska biståndets framväxt och fortlevnad. I årtionden har de, jämte politiska partier, skapat opinion för det s.k. enprocentmålet (en procent av BNI i bistånd).

Utifrån ett *sydperspektiv med ökade valmöjligheter* är starka och självständiga organisationer i utvecklingsländerna av största vikt. De måste ha inflytande över sin verksamhet, sina relationer och val av samarbetspartners.

När enskilda organisationers bistånd fungerar väl, handlar det ofta om ett samarbete mellan organisationer med sådan gemensam värdegrund och övergripande mål. Vanligt är också att organisationer med liknande sakinriktning samarbetar – t.ex. att barnorganisationer samarbetar med barnorganisationer, religiösa samfund med religiösa samfund, fackliga organisationer med fackliga organisationer, etc. Denna typ av samarbete skapar ett "socialt kapital" och ger förutsättningar inte bara för mellanfolkligt samförstånd och demokrati, utan kan enligt många bedömare även i sin tur skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt.

Vi behöver emellertid veta mer om hur olika delar av det civila samhällets organisationer arbetar, vilka resultat de uppnår samt på vilket sätt de bidrar till demokratisering, fattigdomsbekämpning och utveckling. Bättre resultatredovisning måste utvecklas och stöd till forskning på detta område bör därför förstärkas.

7.5.4 Överväganden och förslag

Det civila samhällets organisationer kan på ett värdefullt sätt bidra till en aktiv svensk politik för global utveckling genom sin utåtriktade opinionsbildning och genom kunskaps- och kompetenshöjande arbete. Ungas delaktighet i politiken för global utveckling och dess organisering är mycket betydelsefull²⁴.

Ett svenskt bidrag till stärkandet av dialogen i utvecklingsländer mellan det civila samhället och staten kan bygga på vår erfarenhet av en sedan länge upparbetad politisk dialog mellan statens institutioner och det civila samhällets organisationer i Sverige.

Biståndet till civila samhällets organisationer i utvecklingsländerna kan ges genom svenska eller utländska enskilda organisationer, internationella enskilda organisationer, Europeiska kommissionen, som uppdragsbistånd eller som ett direkt stöd genom Sida och de integrerade ambassaderna (Kapitel 6).

I ett växande och allt mer självständigt civilt samhälle i utvecklingsländerna måste det svenska EO-biståndet anpassas till att möta de demokratiska krav som de inhemska organisationerna ställer. Biståndet skall förmedlas via de organisationer som visat sig ha komparativa fördelar som innebär att de blir efterfrågade av, och möter behov hos, det civila samhällets organisationer i utvecklingsländerna. Samma krav på resultat och måluppfyllelse skall ställas oavsett kanal.

Det *mellanfolkliga samarbetet*, där samarbetet i sig och effekterna i Sverige är något önskvärt, kommer också i framtiden i stor utsträckning att utgöras av utvecklings-samarbete med fattiga länder. Denna form av nära samarbete mellan två likasinnade och likvärdiga parter, "twinning", bör byggas ut och fördjupas, för att också omfatta en mycket bredare verksamhet av kontaktskapande, utbyte och mänskliga möten. Här bör även till exempel utbyte mellan svenska kommuner och deras motsvarigheter i utvecklingsländerna inkluderas.

²⁴ LSU och Forum Syd, 2001

Formerna för ett på sikt breddat och fördjupat mellanfolkligt samarbete bör, som föreslås i Kapitel 6, utredas ytterligare. Detta bör ske tillsammans med svenska enskilda organisationer och representanter för organisationer i samarbetsländer.

- Stöd till samarbetsformer som underlättar för det civila samhällets organisationer i utvecklingsländerna att delta i det globala samarbetet och stärka sin egen kompetens, bör prioriteras.
- Sverige bör stödja nätverksarbete och samverkan mellan enskilda organisationer inom utvecklingsländerna, liksom samarbete mellan organisationer som arbetar på lokal, nationell och global nivå. Särskilt viktigt är att lokala erfarenheter av fattigdom och förtryck får påverka nationella och globala politikval.
- Det civila samhällets organisationer i utvecklingsländerna bör också ges möjligheter att ingå i de arbetsgrupper ("task forces") kring globala nyttigheter som föreslagits.
- Svenskt bistånd till det civila samhället bör i ökad utsträckning användas till kompetens- och kapacitetsutveckling för att främja organisationernas demokratiska strukturer, politiska och finansiella oberoende samt programmessig och administrativ effektivitet.
- Stöd bör ges till forskning kring organisationssamarbete över gränserna och kring mellanfolkligt samarbete för att formulera och fastställa tydliga kriterier för vilka organisationer och samarbetsformer som är mest effektiva i olika situationer.

8 Styrning, lärande och analys

8.1 Politiskt ansvar och parlamentarisk kontroll

8.1.1 Mål- och resultatstyrning

En central utgångspunkt vid diskussionen om hur styrningen av PGU bör organiseras är de generella reglerna och principerna för ekonomisk styrning i svensk statsförvaltning. Ekonomisk *styrning* är dels finansiell styrning, dels resultatstyrning, där resultatstyrning förutsätter att det finns klara mål för verksamheten. Det skall också finnas uppföljnings- och utvärderingsmekanismer som dels löpande övervakar verksamheten, dels i efterskott analyserar i vilken mån verksamheten gett åsyftat resultat.

Ambitionerna är höga när det gäller att införa resultatstyrning, såsom de kommer till uttryck i en rad offentliga uttalanden. Stora krav ställs på precisa målformuleringar och redovisning av effekter av verksamheten. De övergripande mål som föreslås för PGU i detta betänkande *är svåra att mäta* och måste kompletteras med operationella delmål.

Ett antal olika metoder för att tillämpa resultatstyrning har föreslagits till kommittén¹. En "*trial-and-error-metod*" som kan tillämpas är att acceptera att målen anges på ett översiktligt sätt och att styrningen sker genom tilldelning av resurser, alltså finansiell styrning, samtidigt som den politiska nivån begär återrapportering i effekttermer. Förutsatt att en återrapportering genomförs och att den politiska nivån är beredd att reagera tydligt på denna återrapportering skulle det enligt detta förslag vara möjligt att i efterhand ange mer precisa mål.

En annan metod som föreslås är att använda insats/prestation som indikator på effekter. Metoden innebär att man på grundval av teoretiska antaganden och praktiska iakttagelser konstruerar kedjor

¹ Sanell, 2001

av orsak-verkan. Det kan vara svårt att klart fastställa ett samband mellan en insats/prestation – t.ex. en informationskampanj – och dess slutliga effekt, t.ex. ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Lättare är att konstatera effekter vid tidigare länkar i kedjan, t.ex. att legala hinder undanröjts. Sådana effekter kan användas som indikatorer på sluteffekter. Kommittén bedömer att denna metod kommer att bli nödvändig i situationer där den slutliga effekten kan vara svår att mäta på ett rimligt sätt. Metoden ställer dock krav på utarbetande av troliga orsak-verkan-kedjor – något som idag saknas i många styrdokument².

En rad olika dokument och processer utgör idag viktiga styrinstrument: riksdagens betänkanden, regeringens skrivelser, handlingsprogram inom verk, landstrategiprocesser inom biståndet, budgetpropositioner och regleringsbrev. Ett av de viktigaste dokumenten för den praktiska tillämpningen är *regleringsbreven*, vilka anger förutsättningarna för verksamheten. Vidare innehåller regleringsbreven mer specifika prioriteringar samt krav på återrapportering från den operativa nivån. Det är viktigt att i dessa sammanhang ange hur regeringen vill att målformuleringsproblemet skall lösas.

Sverige har deltagit i framförhandlandet av de internationella utvecklingsmålen och därmed förbundit sig att försöka bidra till deras förverkligande. Vid den nödvändiga *operationaliseringen* av de tre målen för PGU bör ett av de första stegen vara att undersöka om något av de internationella målen kan tjäna som utgångspunkt för den fortsatta operationaliseringen. Kommittén förutser att en metodutveckling kommer att krävas när det gäller hur de internationella utvecklingsmålen skall kompletteras med dimensioner som saknas, bl.a. aspekter som rör demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter och hur de skall brytas ner till lägre nivåer, t.ex. med avseende på land, olika grupper av människor, tidsperiod etc. Vidare krävs en fortsatt utveckling av styrsystem som länkar de övergripande målen för PGU, relevanta internationella utvecklingsmål och operationella mål på lägre nivåer. Det internationella arbete som pågår med detta syfte bör tjäna som utgångspunkt.

Nedan berörs frågan hur en verksamhet kan styras och samordnas då *medverkan av flera politikområden* krävs för att ett mål, som riksdag och regering har fastställt, skall uppnås. En utgångspunkt för diskussionen är att de allmänna reglerna och principerna för

² Frühling, 2001

ekonomisk styrning i svensk statsförvaltning skall tillämpas och därmed bl.a. principerna för resultatstyrning. Den närmare styrningen måste anpassas till förutsättningarna, vilket sammanhänger med möjligheterna att formulera kvantifierade, uppföljbara mål.

8.1.2 Utvecklingshänsyn inom samtliga politikområden

Samtliga departement har huvudansvar för det svenska deltagandet i någon mellanstatlig organisation. Flera departement har samordningsuppgifter inom olika områden. Flertalet departement hanterar därmed frågor där policyförslag återverkar på utvecklingen av fattigdomen i världen. Gränserna mellan nationell och internationell politik har således gradvis suddats ut i takt med att *fackdepartementen har internationaliserats*³.

Den ökande omfattningen av engagemang i internationella organisationer har samtidigt lett till att utrymmet för ett självständigt agerande av myndigheter i internationella fora har vuxit sig starkare under senare år. Detta har samtidigt förstärkts av den ökade decentraliseringen inom statsförvaltningen, dvs. att fler arbetsuppgifter förs över från departement till förvaltningsmyndigheter. När Sverige företräds av tjänstemän från myndigheter kan en motsättning uppstå mellan myndighetens traditionella rätt till självständighet och kravet på vederbörande att agera i enlighet med regeringens intentioner i internationella frågor, som blir alltmer "politiska". En *vertikal samordning* och tydlig instruktionsgivning krävs i alltfler frågor, samtidigt som strävan att belysa frågor ur många olika synvinklar, förutsätter *horisontell samordning*.

I vissa frågor är det otydligt var *ansvaret* för den internationella verksamheten hör hemma och vilka mål som skall gälla. Sammantaget behövs klara mål och kvantifierbara delmål liksom en fastställd ansvarsfördelning för måluppfyllelse.

Kommittén har i Kapitel 2 föreslagit tre övergripande mål för den svenska politiken för global utveckling. Det första målet – "en rättvisare global utveckling" - bör enligt kommitténs förslag gälla samtliga berörda politikområden, medan det andra målet föreslås gälla för politikområden som hanterar globala nyttigheter och det tredje målet föreslås gälla för biståndet. Detta innebär att politiken för global utveckling, *PGU*, berör flera utgiftsområden och skall

³ Statskontoret, 2000

integreras i berörda politikområdets verksamhet. I praktiken skulle detta innebära att varje departement har ansvar för att följa upp sina respektive berörda myndigheter med avseende på målen för PGU. På begäran från det departement som ansvarar för PGU skall andra berörda departement redovisa resultat i förhållande till uppställda mål. De övergripande målen kräver en nedbrytning till mät- och uppföljningsbara mål inom respektive berört politikområde. Kommitténs förslag är att de *internationella utvecklingsmål* som bedöms vara *relevanta* och deras indikatorer skall tjäna som utgångspunkt för denna operationalisering.

Vidare krävs fastställande av vem som ansvarar för måluppfyllelse samt när och hur återrapportering skall ske. *Resultatinformationen* skall vara relevant i förhållande till de uppsatta målen, och redovisningen skall i ökad utsträckning *avse verksamheter* och i mindre grad myndighetsprestationer. Resultat bör om möjligt i större utsträckning redovisas i kvantitativa termer med hjälp av indikatorer eller nyckeltal.

Erfarenheter från andra länder visar betydelsen av att utvecklings- och fattigdomsfrågorna, liksom frågan om koherens, hanteras på alla *högsta möjliga nivå* för att samstämmighet skall uppnås⁴. Detta gäller på nationell och internationell nivå liksom inom departement och verk. Hanteringen av sårbarheten och sektorintressen underlättas. För att säkerställa koherens med uppgift att verka för målen för PGU krävs omfattande *samråd* mellan olika aktörer i regeringskansliet, med berörda verk och andra aktörer. Erfarenheter från andra länder visar att etableringen av en auktoritativ koordineringsfunktion underlättar detta arbete⁵. Formella samråd är centrala, men värdet av att skapa klimat och utrymme för informella kontakter och diskussioner är också av central betydelse. Samrådet inom svensk förvaltning är omfattande och blir allt viktigare när frågor internationaliseras eller utvecklas till tvärförfrågor som skär över departementsgränser.

Kommittén föreslår att *ansvaret* för att uppfylla det första målet för PGU läggs på samtliga berörda departement och statsråd. Samtidigt föreslås att en *koordineringsfunktion* inrättas i regeringskansliet med ansvar för att begära avrapportering från respektive departement och för återrapportering till riksdagen för den samlade PGU. Denna koordineringsfunktion skulle också kunna ha ansvar

⁴ OECD-DAC, 2001b

⁵ OECD-DAC, 2001b

för att ta fram bakgrundsanalyser och för att etablera interdepartementala arbetsgrupper för olika sakfrågor inom PGU, där sådana anses behövas. Koordineringsfunktionen skulle även kunna ha ansvaret för att identifiera departementsöverskridande sakfrågor vars politikutformning påverkar utvecklingen av fattigdomen i världen, samt föreslå var huvudansvaret för respektive sakfråga bör ligga. Vidare skulle funktionen kunna ansvara för bevakning av att alla departement identifierar vilka instrument som kan bidra till fattigdomsbekämpning inom respektive politikområde, samt göra konsekvensanalyser av effekter på fattigdom i samband med att politik skall fastställas på väsentliga områden.

Funktionen skulle dessutom kunna bevaka att varje berört departement fastställer vilka internationella utvecklingsmål som är relevanta för respektive politikområde, samt att *handlingsplaner* utarbetas när det gäller bidrag till uppfyllandet av dessa. Varje departement svarar i sin tur för att målen förs vidare till relevanta underlydande myndigheter.

Det faktum att allt fler frågor innehåller en internationell dimension och är komplexa genom att de berör en rad olika sakdepartement, leder också till att de folkvaldas kontroll och behandling av dessa frågor blir mer komplex. En rad nya arbetsformer har vuxit fram i riksdagen som ett resultat av denna utveckling. Dit hör tillfälligt sammansatta utskott samt att yttranden hämtas in från andra berörda utskott från det utskott som har huvudansvar för en fråga. En lämplig arbetsform bör väljas för att säkerställa *riksdagens insyn och medverkan* i PGU:s genomförande i alla berörda politikområden.

8.1.3 Globala nyttigheter – samarbete och samfinansiering

I detta betänkande föreslås ett utvidgat samarbete och en utökad samfinansiering mellan biståndet och andra relevanta politikområden för produktion av globala nyttigheter. Vidare har föreslagits att svenska resurser bör koncentreras på ett *urval av globala nyttigheter* inom bl.a. sakområden där Sverige har kompetens och där det finns möjlighet att insatser kan bidra till en positiv utveckling och hållbara resultat.

Den *koordineringsfunktion* som diskuterats i föregående avsnitt föreslås få ansvar för att *utarbeta förslag*, efter nära samråd med berörda fackdepartement, till regering och riksdag om vilka globala

nyttigheter som bör prioriteras, var huvudansvaret bör ligga samt för att sammanställa *ätterrapporering av resultat* till riksdagen.

För att säkerställa att den svenska resursbasens erfarenheter och kompetens kommer till användning, föreslår kommittén att nya arbetsformer prövas med arbetsgrupper (s.k. "task forces") för varje global nytthet, med medverkan från berörda departement och verk, näringsliv, frivilligorganisationer, akademiska institutioner och utvecklingsländer. Deras uppgift skulle bl.a. kunna vara att arbeta fram förslag till operativa mål med utgångspunkt från relevanta internationella utvecklingsmål, samt handlingsplaner för svenskt agerande för att uppnå de föreslagna målen. Vidare bör lämpliga instrument och finansieringsmöjligheter både på internationell och nationell nivå identifieras. Ur denna analys kan sedan lämpliga samarbetskonstellationer förslås som säkerställer att alla synergieffekter tas till vara och att biståndet fyller sin roll som *katalysator*. En handlingsplan för en utvald nytthet torde komma att innehålla många olika typer av insatser för att nå det fastställda operationella målet. Det kan handla om biståndsfinansierade insatser på nationell nivå i utvecklingsländer, insatser via multilaterala organisationer, stöd till verksamhet i höginkomstländer, kommersiella projekt och insatser från det civila samhället.

Inom biståndet genomförs redan i dag ett stort antal insatser som karaktäriseras som insatser för att främja globala nyttheter. Sidas kompetens på en rad områden kommer att kunna utgöra en värdefull utgångspunkt för det utvidgade samarbetet över departementsgränserna, liksom även kompetensen på en rad andra myndigheter. Samtidigt kan behov uppstå av en förstärkt *spetskompetens* på Sida på en del av de områden som Sverige väljer att prioritera. Kommittén förutser ett behov av en god analyskapacitet för de utvalda frågorna, både i regeringskansliet och på Sida och andra berörda myndigheter.

För att säkerställa att de medel som är avsedda för fattigdomsbekämpning, både på nationellt och internationellt plan, används för detta ändamål, krävs en gedigen genomlysning av fördelningen av kostnader och nytta av olika program och insatser vars syfte är att befrämja produktionen av globala offentliga nyttheter. UNDP uppskattar att en biståndsdollar av fyra idag finansierar produktion av globala offentliga nyttheter⁶. Vissa utvecklingsländer anser att biståndsmedel "kidnappas" för att hantera och finansiera produk-

⁶ Kaul m.fl., 1999

tionen av globala nyttigheter, nyttigheter som i vissa fall tillfredställer främst höginkomstländers behov. Kommittén anser att Sverige bör verka för en högre grad av egeninvestering av dessa insatser från höginkomstländernas sida.

En av de grundläggande utgångspunkterna i detta betänkande är att motiven för att bekämpa fattigdom är två – solidaritet och upplyst egenintresse. I implementeringen av denna grundtanke är frågan om *finansiering* central. Genom en aktiv samfinansiering och ett aktivt samarbete över departementsgränserna i hanteringen av respektive fråga, säkras ett brett ansvar och engagemang, en utökad tillgång på expertis och en tydlighet i att insatserna främjar både nationella målsättningar och målen för svensk PGU. Kommittén anser att metoder för att underlätta samfinansiering bör vidareutvecklas.

8.1.4 Biståndets rapportering och uppföljning

I DAC:s översyn av det svenska biståndet år 2000⁷ noterades att det fanns ett behov av att bättre *precisera målen* för Sveriges bistånd och att även i övrigt förbättra resultatstyrningen. DAC lämnar dock inga närmare rekommendationer om hur detta skulle kunna genomföras.

Det är i många fall tekniskt svårt att mäta måluppfyllelse. Möjligheterna att registrera verksamhetsresultat, i varje fall i form av effekter, är små. Dessutom är möjligheterna att hänföra resultat till vissa insatser begränsade, då det kan vara ett vagt, närmast *omätbart*, samband mellan insatser och effekter. Det kan i biståndssammanhang också vara svårt att konstatera de specifika effekterna av en viss givares bidrag. Arbetet med att vidareutveckla resultatstyrningen behöver alltså fortsätta.

För samarbetsländer med ett *långsiktigt generellt budgetstöd* krävs en noggrann resultatuppföljning, företrädesvis genomförd av landet självt alternativt i samarbete mellan givarens och mottagarens revisionsverk och/eller utvärderingsfunktioner. Kommittén förutsätter att stöd till nationell revisionsverksamhet kommer att krävas i många länder. De internationella utvecklingsmålen, samt de indikatorer som världssamfundet kommit överens om, bör utgöra utgångspunkten för val av vilka mål som skall uppnås inom en fast-

⁷ OECD-DAC, 2000

ställd tidsram. Samtidigt bör uppmärksammas att vissa dimensioner av fattigdom, som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter, inte omfattas av dessa mål och indikatorer. Därför bör ett kompletterande antal delmål och indikatorer formuleras av mottagarlandet.

Det är dock viktigt att uppmärksamma att det med denna handläggningsordning blir omöjligt att utvärdera vad de svenska medlen exakt bidragit till, eftersom dessa har avsatts till mottagarlandets budget⁸. I stället ökar behovet av att samordna revisionsarbetet mellan givare och med mottagarlandets revisionsmyndighet. Detta har uppmärksammats av en rad givare, och en undersökning om hur olika länder ställer sig till att revidera åt andra länders nationella revisionsmyndigheter har enligt Riksrevisionsverket nyligen genomförts av ett antal givarländer. Enligt Riksrevisionsverkets uppfattning kan ett nationellt revisionsorgan inte friskriva sig från, eller avtala bort, sin rätt och möjlighet att granska nationella medels användning. Den väg som kan användas är att på frivillig basis, genom kvalitetskontroll m.m., skapa samverkan för att minska behovet av att granska det som ett annat nationellt revisionsorgan granskat eller planerar att granska, utan att den ovillkorliga rätten tas bort. Kommittén föreslår att Sverige tar initiativ till en sådan frivillig *samverkan mellan* olika nationella *revisionsorgan*.

Mål- och resultatstyrningen av svenskfinansierad verksamhet i länder som *inte uppfyller kriterierna för obundet budgetstöd* med självständigt resultatansvar måste naturligen få en annan utformning och handläggningsordning.

Förslag till strategier och genomförande av insatser i länder som erhåller *selektivt stöd* bör arbetas fram av Sida i nära samarbete med externa intressenter, inklusive samarbetspartners i syd. Fattigdomsbekämpning, såsom det formulerats i det tredje målet för PGU, skall utgöra ett strategiskt fokus för allt svenskt bistånd till dessa länder. Detta innebär att valet av insats skall utgå från dess potential att på effektivast möjliga sätt bidra till eller åstadkomma varaktig fattigdomsbekämpning i alla eller någon av de dimensioner som ingår i det breda fattigdomsbegreppet. Detta medför att insatserna kommer att se olika ut i olika länder och vara intimt förknippade med utgångsläge och förutsättningar för genomförande. Givet denna utgångspunkt bör Sidans utredningsresurser fokusera på att

⁸ Detta är inget nytt fenomen. För en beskrivning av fungibilitet, se Svensson, 2001

utarbete *strategier för stöd till fattigdomsbekämpning i samarbetsländer* med tydliga resultatmål. Det finns skäl att se över behovet av kompetensutveckling inom Sida för att säkerställa att dessa landanalyser inkluderar fattigdomens samtliga dimensioner.

Landstrategierna är idag regeringens viktigaste instrument för styrning av utvecklingssamarbetet med enskilda länder och regioner. Enligt senare studier av en rad antagna landstrategier finns dock brister vad gäller fokuseringen på fattigdomsmålet och glapp mellan landanalysen och förslagen angående det fortsatta biståndet, dvs. själva strategin. Landanalyserna tenderar att vara mer beskrivande än analytiska, och enligt vissa bedömare styrs strategiernas innehåll ofta av den aktuella sammansättningen av "projektportföljen" i respektive land, liksom av Sidas ämnesavdelningars traditionella sektorsvisa synsätt och kompetens⁹. Kommittén anser att landstrategierna bör utgå från utvecklingsländernas nationella strategier för fattigdomsbekämpning samt andra nationella, relevanta strategidokument. De bör vidare ta de multilaterala organisationernas landstrategier i beaktande och uppmärksamma vikten av att alla strategier drar åt samma håll. Analysen bör bl.a. leda fram till vilka av de internationella utvecklingsmålen som bör prioriteras för att åstadkomma en effektiv fattigdomsbekämpning i respektive land, samtidigt som mål för de mer svårsmätbara dimensionerna av fattigdomsbegreppet måste fastställas.

En ökad användning av *externa krafter*, inklusive deltagande från syd, bör eftersträvas. Enskilda organisationer och näringslivet har erfarenhet av lokala förhållanden i en lång rad länder, och fackliga organisationer besitter en djup kunskap om frågor som rör arbetslivets villkor i olika länder. En rad andra aktörer besitter annan kompetens som beroende på land och insats kan vara värdefull att tidigt inkludera. Framför allt bör dock intressenter från det aktuella landet delta i utarbetandet av strategin. Utgångspunkten måste vara det samlade biståndet till ett visst land och en rationell internationell arbetsfördelning i respektive land.

En viktig konsekvens av förslaget att utgå från de lokala förutsättningarna är att kvalificerad analys-, genomförande- och uppföljningskapacitet bör flyttas från Sidas huvudkontor i Stockholm till kontoren i samarbetsländerna. En förutsättning för detta är att antalet samarbetsländer för långsiktigt samarbete inte blir alltför stort. Kapacitet för ett aktivt engagemang av detta slag kan också

⁹ Fröhling, 2001

delas med likasinnade givarländer. Ett bra exempel är samarbetet mellan de nordiska länderna i Moçambique. Därmed kan också handläggningen av svenska medel i ett antal länder överlätas till likasinnade samtidigt som Sverige skall vara berett att ta över ansvaret för andra givarländers resurser i vissa utvalda länder om sådana önskemål skulle framföras.

De föreslagna förändringarna torde på sikt leda till ett färre antal anställda på Sidas huvudkontor i Stockholm, samtidigt som behovet av den kompetens som där finns kommer att efterfrågas från allt fler departement och myndigheter, liksom troligen även från näringsliv och organisationer.

8.1.5 Utvärdering och lärande

Utvärdering utgör en central del av mål- och resultatstyrning, och är ett sätt att utöva kontroll, ledning och att öka kunskapen om verksamheten. Beroende på hur utvärderingssystemet organiseras kommer balansen mellan dessa funktioner att påverkas. Ju närmare den faktiska verksamheten utvärderingsfunktionen finns, desto högre sannolikhet att resultaten av utvärderingen uppmärksammas och används. Samtidigt bör ett utvärderingsorgan stå delvis fritt från verksamheten för att garantera trovärdighet.

När det gäller bilateralt bistånd ökar chanserna att resultaten från utvärderingar kommer till användning om de utvärderade parterna själva är en del av utvärderingen, genom att exempelvis identifiera frågeställningar och samla in data. På detta sätt blir det själva utvärderingsprocessen, snarare än den färdiga rapporten, som skapar kunskap åt de inblandade. Det största problemet med dagens biståndsutvärderingar är enligt vissa bedömare att värdländerna sällan eller aldrig är en del av utvärderingsprocessen¹⁰.

Den övervägande majoriteten av rapporter som produceras saknar, enligt samma bedömare¹¹, metodologisk diskussion och därmed analys av resultatens tillförlitlighet och tillämpbarhet. De flesta utvärderingar bygger dessutom på ett grundmaterial som inte är systematiskt insamlat och som sällan består av annat än intervjuer. Delvis beror detta på de speciella omständigheter som präglar utvärdering av bistånd. Målen är ofta vaga och övergripande, vilket försvårar utvärderingsarbetet. Dessutom förstärker kulturella och språkliga skillnader de svårigheter som alltid finns när det gäller

¹⁰ Forss, 2001

¹¹ Forss, 2001

insamlandet av faktamaterial. En löpande bevakning av utvärderingarnas kvalitet är påkallad. En möjlighet är att öppna upp den nationellt organiserade marknaden för utvärderingar. En ökad konkurrens på detta område skulle utsätta utvärderarna själva för en utvärdering.

I många utvecklingsländer är de institutioner som behövs för utvärdering svaga, och stöd för att bygga upp en utvärderingsverksamhet är centralt. Av stor vikt är också att integrera värdländerna i utvärderingen av gemensamma projekt. På så vis ökas mottagarlandets kunskap om biståndet och dess konsekvenser, men det kan även byggas upp en utvärderingskompetens som kan tillvaratas inom flera områden.

I de flesta utvecklingsländer saknas en extern revision. Detta bidrar till fortsatt hög korruption, misshushållning med offentliga medel, lågt förtroende hos allmänheten för offentliganställda, bristande transparens och en outvecklad syn på innebörden av demokratisk utveckling. På ett mer konkret plan finns uppenbara brister i tillgång på utbildad personal.

En översyn av utvärderingsfrågor inom det svenska biståndet har utförts av UD på uppdrag av riksdagen under hösten 2001. Riksdagen har begärt att regeringen skall se över formerna för hur den utvärderingsverksamhet som finns utanför biståndsförvaltningen kan stärkas. I samband med att EGDI¹², enligt regeringsbeslut, skulle utvärderas fem år efter sin tillkomst, lät regeringen en konsultgrupp göra nämnda utvärdering samt komma med förslag när det gäller formerna för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet.

Sammanfattningsvis konstaterar denna konsultgrupp¹³ att *EGDI*, enligt deras uppfattning, endast delvis arbetat med rätt frågor och att arbetet kunde ha bedrivits på ett effektivare sätt med en tydligt definierad uppdragsbeskrivning. Vidare anser gruppen att *EGDI* med sin nuvarande organisation och verksamhet *inte* är lämpligt för uppgiften som en *utvärderande funktion*. Detta oavsett vilken av de studerade alternativa formerna man skulle välja – temporär kommitté, forskningsprogram vid ett antal fakulteter eller fristående utvärderingsinstitut.

Konsultrapporten föreslår att *EGDI* även fortsättningsvis skall koncentrera sig på *policy- och kunskapsutveckling*. Den nuvarande

¹² Expert Group on Development Issues

¹³ Nilsson, m.fl., 2001

rapportproduktionen bör dock upphöra och verksamheten koncentreras till att ge råd, syntetisera forskningsrapporter samt organisera möten mellan beslutsfattare och forskare.

I en kompletterande studie konstaterar en annan expert¹⁴ att gränsen mellan utvärdering och forskning är flytande och att det endast är i undantagsfall som forskarkompetens inte krävs för att genomföra en trovärdig utvärdering. Utvärderingar kan enligt denna studie i princip göras av en intern utvärderingsenhet, av ett revisionsorgan eller av fristående forskargrupper. Skillnaderna kommer att bestå i sannolikheten att vissa frågor ställs och hur den framtagna kunskapen används.

Studien konstaterar att det sedan 1990-talets början har etablerats ett antal självständiga utvärderingsmyndigheter inom svensk förvaltning. Samtliga synes ha haft sitt ursprung i att man på regeringskansliets sida upplevt sig ha otillräcklig kapacitet för strategiska analyser. Trovärdigheten har man försökt garantera genom en anknytning till forskarvärlden snarare än genom en förstärkning av regeringskansliet. Det är enligt studien naturligt att överväga en liknande lösning på det utvecklingspolitiska området. Detta minskar dock inte behovet av kapacitet i regeringskansliet för formulering av policy och strategier. Många utvärderingsrapporter får enligt studien idag ingen effekt på policybildningen, eftersom det saknas en naturlig mottagare med ansvar för att rapporten tas om hand, bearbetas och kommenteras.

Kommittén vill betona några principer som bör vägleda utformningen av det framtida utvärderingssystemet. Eftersom kommittén föreslår en breddning av politikområdet bör även utvärderingsverksamheten ha denna bredd. Uppföljning och utvärdering skall göras i förhållande till målen för PGU och de internationella operationella målen. Utvärderingsarbetet inom biståndet kommer att få olika utformning i olika länderkategorier. I kategorin länder med *generellt budgetstöd och självständigt resultatansvar* bör målet vara att mottagaren själv svarar för utvärderingsarbetet i så hög grad som möjligt och att detta noga följs upp av givare. I länder med *selektivt stöd* kommer däremot en fortsatt utvärdering ske från svensk eller annan givares sida.

Mål- och resultatstyrning, inkluderande utvärdering, införs i allt större omfattning i de olika *internationella organisationerna*. Kom-

¹⁴ Molander, 2001

mittén anser att utrymme finns för en mer systematisk uppföljning av denna verksamhet.

Kommittén anser att *utvärderingsfunktionen och analysarbetet* kring globala utvecklingsfrågor i Sverige generellt *bör förstärkas*. Hur arbetet bör organiseras finner kommittén ingen anledning att i detalj anvisa, men betonar behovet av oberoende granskning och parlamentarisk kontroll. Verksamheten bör bedrivas med ett deltagarperspektiv och i nära samarbete med internationella experter och högskolor. Utvärderingar, som mäter måluppfyllelse i bistånd, måste kompletteras med forskning som kan identifiera oväntade företeelser och ge en vidare förståelse för den samhällsutveckling biståndet samverkar med. För detta bör *samarbetet med akademiska miljöer* i Sverige och i utvecklingsländerna *stärkas*. Samtidigt måste Sidas omfattande interna utvärderingsverksamhet fortsätta. Förstärkning krävs dock på departementsnivå då det gäller att dra slutsatser av utvärderingar av biståndsinsatser, av utvecklingspolitik och utvärderingar av de internationella organisationernas arbete. Ett sådant arbete skulle kunna utgöra en värdefull informationskälla vid formulering av svensk politik. Avsaknaden av detta är enligt kommittén en *svag länk* i dagens system för utvärdering.

8.1.6 Finansiering och effektivitet

Det är angeläget att diskutera var biståndets ansvar och finansiering tar vid och var det slutar. När det gäller samarbetet på landnivå bör *biståndsinstrumentet* disponeras inom den samlade utrikesförvaltningens ram, dvs. UD, Sida och ambassader. Samtidigt är samverkan med en vidare svensk aktörskrets både angelägen och nödvändig. Det internationella utvecklingssamarbetet har en rad positiva bieffekter på det svenska samhället som givetvis skall eftersträvas och tillvaratas, men de måste behandlas just som önskvärda bieffekter och inte tillåtas komma i konflikt med biståndets övergripande mål.

En stor potential finns dock för *samfinansiering* av verksamhet som uppfyller både målen för PGU och mål för andra politikområden, framför allt när det gäller olika globala nyttigheter. Kommittén anser att ett metodutvecklingsarbete bör sättas igång för att finna nya arbetsformer.

Att nå största möjliga effekt av en given biståndsvolyms skall ges ökad betydelse. Konkurrensutsättning tillämpas i princip alltid när

näringslivsinsatser upphandlas, men inte i andra fall. Ett exempel är svenska myndigheters, och deras konsultföretags, insatser i samband med institutionell uppbyggnad. *Kostnadseffektiviteten* i sådant bistånd kan inte tas för given, och en utökad konkurrensutsättning bör eftersträvas. Ett annat exempel är biståndsinsatser som genomförs av enskilda organisationer på uppdrag. *Konkurrensupphandling* tillämpas inte i dessa fall utan medel tilldelas efter ansökan. Det är angeläget att utveckla modeller som främjar en effektivitet i måluppfyllelse, vilka kan tillämpas för alla aktörer i de uppdrag där detta är relevant och möjligt att genomföra.

8.1.7 Information och kommunikation

För att skapa medvetenhet om globaliseringen behövs ökade informationsinsatser om multilateralt samarbete och globala nyttigheter. Detta arbete kan med fördel bedrivas i samarbete med multilaterala organisationer.

En verklighetstrogen bild av hur världen ser ut och vad fattigdomen beror på ger också ökade förutsättningar för att få stöd för en svensk PGU. Mätningar visar att nio av tio svenskar idag vill att ökade ansträngningar görs för att halvera fattigdomen till år 2015, men få, bara 14 procent, tror att det kommer att lyckas¹⁵. Över huvud taget är svenskarna mycket tveksamma till att det är möjligt att uppnå framsteg i utvecklingsländerna; en stor majoritet, 71 procent, tror att det inte skett några avsevärda förbättringar i levnadsförhållandena i dessa länder de senaste 30 åren. *Svenskarnas bild av utvecklingsländerna* är ofta en bild av katastrofer och elände. Bilden av människorna i utvecklingsländerna är mörk. Ett långsiktigt arbete krävs för att nyansera dessa föreställningar, vilka ofta skapats av media, insamlingskampanjer och dåligt uppdaterade läroböcker.

I takt med att globaliseringen ökar, växer också betydelsen av kunskap om informations- och kommunikationsprocesser. I allt påverkansarbete är denna kunskap nödvändig. Det blir också allt mer uppenbart att den är ett *värdefullt verktyg* i det direkta *biståndsarbetet*, dvs. att kommunikationskompetens är ett effektivt verktyg i projekt- eller programsamarbetet. Den nya informations- och kommunikationsteknologin är ett viktigt redskap i allt arbete.

¹⁵ Sifo, 2001

Kommittén anser att information, kommunikation och opinionsbildning är viktiga ingredienser i en svensk PGU av en rad skäl:

- Som en metod att effektivisera program och projekt i biståndssamarbetet.
- För att skapa debatt kring policyfrågor.
- För att stärka stödet för svensk PGU och öka kunskapen hos svensk allmänhet i syfte att fördjupa den svenska biståndsopinionen.
- För att öka medvetenheten om Sveriges roll i den globala utvecklingen.
- För att ge information om resultaten av bistånd och andra insatser.

8.2 Analys och formulering av politik

8.2.1 Behov av analys och kunskapsuppbyggnad

Globaliseringen och den ökande transnationella aktiviteten ställer nationella regeringar och myndigheter inför nya dagordningar och allt mer komplexa frågeställningar. Att säkerställa svensk medverkan i de kunskapsintensiva internationella nätverk som driver många av frågorna framåt förutsätter tillgång till expertkunskap hos tjänstemän. Ofta baseras deltagande i dessa sammanhang på personlig kompetens, då nätverken karaktäriseras av att de är personrelaterade, kunskapsintensiva och informella. En ökad medvetenhet om detta torde ha inverkan på både personalpolitik och politisk styrning, t.ex. genom medvetna satsningar på *spetskompetens* inom prioriterade områden och etablering av tydliga kanaler mellan politisk nivå och personer som i personlig kapacitet ingår i dessa nätverk. Uthålliga strukturer och belöningssystem måste etableras inom svenska myndigheter och departement, för att bygga upp den breda expertkunskap som behövs internt, alltså inte enbart hos konsulter. Intern kompetens kommer också att krävas i allt större utsträckning inom myndigheter och departement för att bedöma förslag, konsultrapporter och studier. Myndigheters och departements förmåga att ta tillvara erfarenheter förvärvade under lång tid är ofta svagt utvecklad, bl.a. på grund av hög personalomsättning och betoning av generalistkompetens. Genpolitikens område är ett exempel¹⁶.

¹⁶ Thornström, 2001

De föreslagna förändringarna vad gäller ansvar och krav på analys och uppföljning leder också till slutsatsen att berörda departement och myndigheter behöver förstärkas när det gäller bl.a. utvecklingskunskap i vid mening. De medför sannolikt också ett behov av *analytisk kompetens* inom den föreslagna koordineringsfunktionen. Denna kompetens skulle ha som uppgift att på beställning ta fram bakgrundsanalyser till berörda departement och bidra med nödvändigt underlag, när avvägningar skall göras mellan strikt nationella målsättningar och målsättningarna för PGU inom olika politikområden. En ytterligare uppgift skulle kunna vara att utarbeta underlag inför beslut om val av prioriterade globala nyttigheter och hur balansen bör se ut vid en samfinansiering.

Ett bestående intryck från utredningsarbetet är att en mängd studier, rapporter och forskningsrapporter produceras i Sverige och internationellt kring olika väsentliga teman, samtidigt som rutinerna för att dra nytta av detta material är outvecklade. En stor potential för utökad *korsbefruktning av kunskap* har kunnat konstateras i denna utrednings kontakter med departement och verk. Inom Sida har ett antal verksamheter och beredningar startats för att hantera sektor- och gränsöverskridande frågor. Inför framtida beredning av svenska ställningstaganden i olika tvärfrågor är det viktigt att beredningsformer skapas som möjliggör *utbyte över sektorgränser* – inte bara inom verk, utan också mellan verk och departement. Kommittén förutser att spetskompetens kommer att behövas på flera håll, dels på Sida, dels om utvecklingsaspekter på verk och departement som har ansvar för sakfrågorna ur andra perspektiv. Kommittén föreslår vidare att en databas etableras för samtliga rapporter och studier som produceras i förvaltande myndigheter för PGU. Arkivet skall vara tillgängligt för alla intresserade.

Vidareutbildning av tjänstemän torde bli allt viktigare i framtiden i takt med att fler frågor blir mer komplexa. Utbildningen bör ske i nära samarbete med högskolor och universitet. Kommittén anser att utbildningsinsatser med medverkan från utvecklingsländer, andra höginkomstländer och multilaterala organisationer, näringsliv och civila samhället i nord och syd skulle vara värdefulla, inte bara för kompetenshöjning utan även som en metod att bygga allianser kring prioriterade sakfrågor. Kommittén efterlyser ett utbildningsprogram kring vissa prioriterade frågor, t.ex. i MR-frågor och andra internationella norm- och regelverk.

Ett antal förslag har lämnats till kommittén om hur framförhållningen och kompetensen i sak- och tvärfrågor inom PGU kan förstärkas. Dit hör följande förslag:

- "Fritänkargrupper i stabsposition" på departementsnivå
- Möjlighet till delad anställning mellan departement och universitet för att säkra akademisk kompetens i förvaltningen
- Utbildningsinsatser i komplexa frågor med medverkan från utvecklingsländer
- Utökad stöd till policyforskning

Behov finns av att utveckla *nya arbetsformer*, både nationellt och internationellt, som bidrar till att öka kunskapsutbytet och förtroendet mellan olika aktörer. Detta är speciellt viktigt för att möta det förändringstryck som globaliseringen och erfarenhets- och kunskapsutvecklingen genererar. Arbetsformerna bör vara flexibla och innebära ett brett deltagande. Enligt vissa bedömare skulle nya arbetsformer kunna vara ett sätt att förstärka förändringsbenägenheten i den svenska förvaltningen, EU och andra internationella organisationer. Ett ökat samarbete med aktörer utanför dessa organisationer kan bidra till att institutionella rigiditeter bryts ner och att innovativa förslag har lättare att ta form. Lösningar och förslag som bärs fram av ett delat ägarskap möjliggör högre effektivitet och långsiktig hållbarhet.

För att arbetet skall bli effektivt, hållbart och innovativt förutsätts ett *starkt ledarskap på politisk nivå*, en gemensam agenda, explicit formulerade gemensamma mål, gedigen expertis samt förtroende och lyssnande. Vidare krävs en realistisk tidsplan och finansiella resurser för att stödja processen. Slutresultatet torde bli en sammanvägning av det processinriktade resultattänkande som präglar offentlig förvaltning och enskilda organisationer, samt av de krav på konkreta resultat som ofta kännetecknar resultattänkande i näringslivet.

8.3 Styrning och analys på global nivå

8.3.1 Hantering av globala problem

I de flesta länder finns en lång tradition att hantera förändringar på nationell nivå. Arbetet med att hantera förändringar på global nivå är betydligt yngre. Framväxten av ett globalt samhälle och en global

ekonomi ställer krav på en effektivare global styrning. Lösningen på en lång rad globala gemensamma problem kräver internationellt samarbete. För vissa har institutioner redan skapats, medan andra inte har en självklar hemvist. De flesta torde idag vara överens om att det finns uppenbara *brister i systemet för global styrning*. Olika förslag om hur det internationella samfundet skall komma till rätta med detta för mänskligheten centrala problem, har diskuterats under en längre tid. Ett antal initiativ har också förverkligats för att hantera gemensamma problem.

Många av de problem som världen står inför kräver dock mycket *snara åtgärder*. En internationell diskussion pågår om lämpliga styrningsformer och institutioner med utgångspunkt från de olika alternativ som vuxit fram under senare år¹⁷. Idag finns ett antal mekanismer för hantering av globala frågor, alla med sina fördelar respektive brister:

- *Avtal och konventioner* existerar för några frågor. Att förhandla fram nya för dem som saknar effektiva avtal och sanktionssystem, respektive anses ha för svaga sådana, kommer att ta tid.
- *FN-konferensernas texter och överenskommelser* saknar ofta verkningfulla uppföljningsmekanismer och sanktionssystem.
- *G7/G8-mötenas "överenskommelser" och riktlinjer* exkluderar en stor del av världens länder och kritiserats för att ha ett stort avstånd till de reella problemen.
- *Multilaterala organisationer* har inte kapacitet att ensamma hantera de globala utmaningarna.

Två olika huvudspår kan skönjas med idéer och förslag till hur dessa mekanismer bör kompletteras.

Det första spåret leder fram mot inrättandet av någon typ av *världsregering* med ansvar för samtliga frågor. Det är dock uppenbart att framförhandlandet av en sådan institution skulle ta ansevärd tid i anspråk – tid som inte finns för många av dagens brinnande frågor. Dessutom torde sannolikheten för att slutresultatet blev en handlingskraftig institution vara mycket låg.

Det andra spåret bygger på tanken att ta kraftfulla avgränsade initiativ och behandla en global fråga i taget. Ett antal olika institutionella ramar med denna utgångspunkt har vuxit fram under de senaste åren. Till exemplen hör informella *sammanslutningar på regeringsnivå* såsom G20, FATF och Financial Stability Forum. I

¹⁷ Rischard, 2002; UD, 2001

dessa sammanslutningar sammanträffar regeringsföreträdare från ett antal höginkomst- och utvecklingsländer för att diskutera utvalda frågor. En särskild sammanslutning skapas för varje enskild fråga eller frågans innehåll avgör deltagandet. Sammanslutningen är oftast icke-permanent men utesluter genom sin utformning en lång rad länder och andra intressenter. Resultaten från sammanslutningarnas arbete anses påverka innehållet i överläggningar som förs inom ramen för G7/G8 och naturligtvis även behandlingen av frågorna inom ramen för eventuellt pågående internationella förhandlingar, liksom även nationell lagstiftning i olika länder.

Framväxten av *globala nätverk* för enskilda frågor, med medverkan från både regeringar, civila samhället och näringslivet, är ett annat exempel. Hittills har man inom denna typ av nätverk bl.a. behandlat frågor om skogar och dammar. Arbets sättet består i ett antal faser där det ofta är en multilateral organisation som är initiativtagare¹⁸. Grundtanken är att den konstituerande fasen skall vara så grundlig att man får ett deltagande som upplevs som representativt av alla parter. Efter den konstituerande fasen följer huvuduppgiften, dvs. framarbetandet av normer och riktlinjer som skall vara vägledande för det framtida arbetet inom sakområdet. Syftet är att efter denna fas skapa en permanent organisation som har som uppgift att övervaka efterlevnaden. Sanktionsinstrumentet är således inte lagstiftning eller internationella avtal utan påtryckningar på regeringar och företag att med hot om "name and shame" få dem att följa överenskomna riktlinjer.

Ett exempel är t.ex. förändringen när det gäller samarbetet kring stora investeringsprojekt t.ex. dammbyggen. Misslyckanden och kraftig kritik har lett fram till en beredskap hos bl.a. industrin att finna nya sätt att samarbeta.

Dammkommissionen WCD, delfinansierad av bl.a. Sida, Skanska och ABB, är ett exempel där man försökt finna *nya samarbetsformer* mellan olika intressenter. Det är ett experiment som kommittén finner anledning att lära av, både dess positiva och negativa erfarenheter. Kommissionens arbete har utgjort en innovativ process och det första internationella försöket till en "multistakeholder arbitration"¹⁹ med deltagande av världens största entreprenörer när det gäller dammbyggen, ett stort antal enskilda organisationer samt

¹⁸ Halle, 2001

¹⁹ En förhandling mellan en rad olika intressenter, bl.a. representanter för det civila samhället och näringslivet.

enskilda experter. Samtliga deltagare ställde upp bakom en oberoende process där man utarbetade en gemensam syn på tidigare erfarenheter och en gemensam plan för framtida aktiviteter, inklusive ett antal grundläggande principer för beslut om framtida insatser. I genomförandet och uppföljningen av kommissionens arbete har dock svagheter uppdragats som lett till att uppslutningen brustit igenomförandet.

Förslag om att upprätta globala fonder och globala allianser för enskilda frågor, t.ex. gratis grundskoleutbildning, förs fram allt oftare. På hälsoområdet har en rad initiativ tagits, vilka beskrevs mycket kort i Kapitel 4.

Ytterligare ett exempel är de tankar som förts fram från olika håll om att försöka bredda basen för de globala frågorna i nationella förvaltningar, inte bara ansvarsmässigt utan även finansiellt²⁰. I höginkomstländer föreslås inrättandet av *två budgetlinjer för sakkommissioner*, en för nationella frågor och en för aktiviteter som kräver globalt samarbete. De förslag som ovan framförts från kommittén ligger i linje med dessa tankegångar. Såsom ovan anförts syftar detta inte bara till att bredda finansieringsbasen utan även till att säkerställa "ägarskapet" hos sakmässigt ansvariga departement och tjänstemän på nationell nivå.

För att åstadkomma motsvarande breddning av ansvaret och engagemanget i nationella förvaltningar i utvecklingsländer har olika förslag om inrättandet av s.k. "Global Participation Funds" förts fram. Detta dels för att möjliggöra *medverkan från utvecklingsländer* vid internationella förhandlingar, dels för att dessa länder skall ha medel för att implementera överenskommelser. Efter som båda dessa faktorer ofta är avgörande för att hanteringen av gemensamma globala problem skall lyckas, finner kommittén det naturligt att bidrag till denna typ av fonder delvis tas från de budgetposter som är avsedda för den berörda sakfrågan.

Antalet frågetecken om hur globala problem skall hanteras och styras har dock vuxit under det senaste året. Svårigheterna att få tillräcklig uppslutning kring framförhandlade avtal för globala ödesfrågor, som t.ex. klimatfrågan, och det växande antalet protestaktioner vid olika internationella möten, visar behovet av en snar diskussion kring de metodologiska frågorna. I denna diskussion bör bl.a. fastställas om det är styrfunktionerna, efterlevnaden eller finansieringsformerna som behöver utvecklas för respektive fråga.

²⁰ Kaul m.fl., 1999

8.4 Övervägande och förslag

8.4.1 Överväganden

Globaliseringen karaktäriseras av snabba omvärldsförändringar, där nya frågor löpande aktualiseras som inte passar in i befintliga strukturer. För att hantera detta krävs ständig anpassning och *flexibilitet*, inte bara i val av prioriterade frågor, utan även i hur de skall hanteras, liksom vilka aktörer som skall delta i forrådet av politiken.

En *koordineringsfunktion* med mandat att främja samarbete över departementsgränserna föreslås. Förslag till arbetsinnehåll har berörts tidigare i betänkandet. Arbetsformerna bör karaktäriseras av bredd, gränsöverskridande i flera dimensioner, bred generell kompetens och djup sakkunskap, flexibilitet och ett aktivt och systematiskt lärande av gjorda erfarenheter. En uppgift bör vara att främja och påskynda en övergång från att vara passiva, reaktiva aktörer till att bli pro-aktiva aktörer i ett antal utvalda prioriterade frågor. Identifiering av möjliga synergieffekter bör utgöra en huvuduppgift.

Eftersom PGU sträcker sig över ett stort antal politikområden är det rimligt att mål och resultat redovisas både för politikområdet som helhet och sektorsvis. Den *samlade redovisningen* bör förslagsvis kunna ske i en särskild skrivelse till riksdagen minst två gånger under en mandatperiod.

Samarbetet på den globala nivån måste stärkas. Med kraftfullare globala regelverk kan folkvalda ta ett fastare grepp om den globala utvecklingen och bidra till att balansen mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga regelverk förbättras. Kommittén anser att tiden är mogen för Sverige att tillsammans med en utvald grupp länder och representanter för det civila samhället och näringslivet ta initiativet till en *ny internationell diskussion* om hur de *globala ödesfrågorna* skall hanteras organisatoriskt och metodologiskt. Behovet av ledarskap och trovärdighet har påtalats. Sverige har, i sällskap med bl.a. övriga nordiska länder, en synnerligen god grund att stå på när det gäller att driva denna fråga. Ett initiativ skulle vara en naturlig uppföljning av det arbete som världssamfundet investerat i 1990-talets FN-konferenser och nu senast i den pågående processen inom "Financing for Development". En central utgångspunkt för ett svenskt/nordiskt initiativ är Carlsson-Ramphal-kommissionens rapport liksom de olika initiativ som tagits inom en rad olika inter-

nationella organisationer och som erhållit finansieringsstöd från svensk sida.

Arbetet bör fokusera på hur man kan *stärka implementeringen* av redan ingångna avtal inom folkrättens ram, men också på att identifiera det tomrum som idag existerar vad gäller normer och regelverk samt styrningsmekanismer för många frågor. Kommittén anser att centrala frågor i ett sådant arbete bör vara hur *demokratien* kan utformas och stärkas på *global nivå*, hur en rättvis fördelning skall säkerställas, finansiering säkras samt hur effektiva sanktionsinstrument kan skapas.

Samtidigt bör Sverige fortsätta att *ge stöd till breda globala nätverk* och aktivt stödja de globala fonder som etableras för olika sakfrågor. En grundläggande målsättning med dessa satsningar skall vara att skapa stöd för det multilaterala arbetet inom PGU.

Den globala styrningen, liksom den nationella, behöver vara demokratisk för att kunna vara så rättvis som möjligt. Ökad delaktighet och insyn för små och fattiga länder är nödvändigt för att rätten till delaktighet skall kunna förverkligas. Ett ökat och *förstärkt deltagande* av utvecklingsländer, i de multilaterala organisationerna och i internationella förhandlingar, är centralt – inte bara i dess formella delar utan även i dess informella. Samtidigt måste hänsyn tas till den kapacitetsbegränsning som finns hos många utvecklingsländer när det gäller möjligheten att delta i internationella förhandlingar.

För att möjliggöra en aktiv medverkan från utvecklingsländer trots deras kapacitetsbrist kan ett antal åtgärder vidtas från höginkomstländerns sida i samband med viktiga internationella förhandlingar. Höginkomstländer kan²¹:

- Tillförsäkra finansiering av *internationell högkvalitativ expertis* utan krav på att influera valet av experter. Experter skulle kunna fungera som en förstärkning av utvecklingsländerns förhandlingsdelegationer och medverka vid utarbetande av förhandlingspositioner och strategier.
- Ge stöd till etablering av *analys- och forskningsinstitut* styrda av utvecklingsländer men bemannat med experter från länder som har råd att avvara expertis.
- Ge stöd till *regionalt samarbete*.

²¹ Winters, 2001

- Säkerställa att samtliga nya institutioner och regelverk som föreslås utvecklingsländer utvärderas utifrån hur mycket *kapacitet* de kräver.
- Initiera nya förhandlingsmodeller där merparten av *förberedelsearbetet* utförs av berörda sekretariat och höginkomstländer, och där utvecklingsländer kommer in senare i processen med full förhandlingsfrihet.

Ett effektivt *informations- och kommunikationsarbete* är en förutsättning för att erhålla och bibehålla ett starkt stöd för PGU. Kunskapen bland allmänheten om multilateralt globalt samarbete behöver stärkas, vilket kräver ökade satsningar på information och kommunikation i dessa frågor från regeringskansliet. Opinionsbildning bör i första hand bedrivas av enskilda organisationer.

8.4.2 Förslag

Kommittén föreslår följande:

- En koordineringsfunktionen för PGU bör inrättas och kompletteras med en analysfunktion, från vilken samtliga departement kan beställa underlag.
- Kommittén anser att en vidareutveckling av mål- och resultatänkandet är av stor vikt för effektiviseringen av den globala utvecklingspolitiken i alla dess tre delar. Metoder för att stärka mål- och resultatstyrningen och samordning i enskilda organisationers verksamhet bör utvecklas.
- Kommittén föreslår att utvärderingsfunktionen och analysarbetet förstärks och betonar vikten av oberoende granskning och parlamentarisk kontroll. Verksamheten bör bedrivas med ett deltagarperspektiv och i nära samarbete med internationella experter och högskolor.
- Kommittén bedömer att det krävs en förstärkning av kunnandet om global utveckling och fattigdomsbekämpning på verk och departement, dels för att underlätta analysen av utvecklingshänsyn inom olika politikområden, dels för att bana väg för ett mer fruktbart och innovativt samarbete mellan olika departement och verk.
- Sida och utrikesförvaltningen bör förstärkas med spetskompetens på prioriterade sakområden.
- Samtliga politikområden inom PGU bör utveckla sitt informationsarbete avseende det internationella samarbetet med inriktning

på PGU, dess förutsättningar, motiv för agerande, mål, åtgärder och resultat. Metoder bör utvecklas för att stimulera och utnyttja kunskapen och kapaciteten i det civila samhällets organisationer, näringslivet och fackliga organisationer i opinions- och folkbildning kring PGU.

- Vid utarbetande av landstrategier bör externa krafter involveras i ökad omfattning, framförallt från samarbetsländer, enskilda organisationer, fackliga organisationer och näringslivet.
- Kvalificerad analys-, genomförande- och uppföljningskapacitet bör i ökad omfattning flyttas från Sidas huvudkontor i Stockholm ut till kontoren i samarbetsländerna.
- Ett medborgarforum bör inrättas med företrädare för såväl regeringen och dess myndigheter som för riksdagen, näringslivet, forskarsamhället, media och enskilda organisationer. Syftet skall vara att öka insynen i, bredda uppföljningen av och främja en dialog kring den svenska politiken för global utveckling.
- Sverige bör etablera internationella arbetsgrupper med ett brett deltagande, både ämnesmässigt och institutionellt för ett avgränsat antal prioriterade, gränsöverskridande framtidsfrågor som kräver breda angreppssätt.
- Sverige bör fortsätta att ge stöd till breda globala nätverk och till de globala fonder som etableras för olika globala gemensamma angelägenheter.
- Sverige bör ta initiativet till en fördjupad fortsatt internationell diskussion om hur de globala ödesfrågorna skall hanteras och finansieras.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer

Av Göran Lennmarker (m) och Bertil Persson (m)

Den snabbaste fattigdomsavvecklingen i mänsklighetens historia har skett de senaste två decennierna. Det beror på en snabb ekonomisk tillväxt i huvuddelen av u-världen.

Tillväxten har också medfört en snabb social utveckling: medellivslängden ökar dramatiskt, till närmare 70 år, spädbarnsdödligheten har halverats och barnafödandet ligger nu väsentligt under tre barn per kvinna som genomsnitt bland u-länderna. De senaste decennierna visar på en mycket optimistisk erfarenhet. Ett land kan på bara en generation gå från absolut fattigdom till relativt välstånd. Även ett tidigare mycket vanstyrt land kan på några få år få till stånd en kraftig tillväxt. Det går att utrota fattigdom i snabb takt. Inget land är dömt att fastna i stagnation och misär.

Vid Globkoms besök i Vietnam illustrerades detta. Genom snabb avveckling av socialismen har landet gått från hunger till livsmedelsöverskott. Jordbruket privatiserades, företagsamhet uppmuntras istället för att förbjudas, centralplaneringen avvecklades, statsföretag säljs och handel och investeringar blomstrar. Den viktigaste uppgiften nu är att bygga rättsstaten och införa demokrati.

Ny klyfta inom u-världen

Men om optimismen dominerar finns det dock pessimistiska inslag. Det finns fortfarande över femtio låginkomstländer, främst i Afrika. I många fall är det länder som stagnerar och där befolk-

ningen blir allt fattigare. En ny klyfta växer fram. Den mellan de u-länder som växer ikapp i världen och de u-länder som stagnerar och blir allt fattigare. Det är upprörande att 250 år efter det att mänskligheten började utvecklas på allvar så finns det fortfarande många länder där befolkningen svälter, där inte alla flickor och pojkar får gå i skola, där svåra sjukdomar inte behandlas och där de flesta människor är rättslösa. Det handlar om länder vars regim förhindrar sitt folk att utvecklas. Feodalism, socialism och merkantilism ibland i kombination med fundamentalism eller kastväsende bär ofta skulden. Det största problemet finns bland Afrikas 38 låginkomstländer med en tiondel av jordens befolkning. I flera av dessa ökar fattigdomen och sjukdomarna, främst hiv/aids, tar en förfärande tribut med en dramatiskt förkortad medellivslängd, ofta under 50 år. Fokus måste nu sättas på de stagnerande u-länderna. Det går att snabbt utrota fattigdom. Det måste bli möjligt också i de länder som nu stagnerar.

Handel och investeringar viktigast

Av u-ländernas externa intäkter är exportinkomsterna de alldeles dominerande följt av utlandsinvesteringar och privat bistånd, främst remitteringar. Det offentliga biståndet (ODA) svarar för cirka tre procent av intäkterna. Även om ODA har en marginell roll är det viktigt för kunskapsöverföring på centrala områden. Att ta bort barriärer för handel och främja investeringar är det viktigaste som i världen kan göra för att främja utveckling och fattigdomsutrotning. För låginkomstländer har officiellt bistånd en större betydelse eftersom handel och investeringar oftast inte är särskilt utvecklade. För de afrikanska låginkomstländer som inte har stora oljeintäkter motsvarar biståndet över tio procent av deras BNP. Vissa länder som fått omfattande bistånd (10–30 procent av BNP) under flera decennier har ändå inte lyckats minska fattigdomen. Den erfarenheten pekar på hur viktigt det är att biståndet utformas så att det verkligen bidrar till att minska fattigdomen. Det är därför inte riktigt att ställa upp utbetalningsmål för biståndet. Det är fattigdomsminskningen som måste vara målet.

Nystart

Biståndssamarbetet de senaste trettio till fyrtio åren har inte varit så framgångsrikt i flera av Afrikas låginkomstländer. Mycket bistånd under lång tid har inte lett till snabba framsteg, ibland t.o.m. till tillbakagång. Därför behövs en nystart, för att snabbt bryta den onda cirkeln så att fattigdomsutrotningen kan påbörjas.

Målen

Huvudmålet för svensk utvecklingspolitik på alla nivåer skall vara en snabb utrotning av fattigdomen. Genom att ansluta sig till millenniemålen kan Sverige dra åt samma håll som u-länderna och andra i-länder. Dock bör målet att främja rättsstaten, öka respekten för mänskliga rättigheter och utveckling mot demokrati läggas till. Denna centrala punkt finns inte med bland millenniemålen, eftersom åtskilliga länder motsätter sig detta, vilket inte kan accepteras.

Skuldavskrivning

Sverige skall ta initiativ till en total skuldavskrivning år 2004 för högt skuldsatta låginkomstländer, varav huvuddelen finns i Afrika. En sådan skuldavskrivning skall kombineras med fyra villkor: ej ny upplåning, ej främja korruption och vanstyre, ej bidra till finansiering av anfällsrig och komma de fattiga till godo.

Fokusering på goda erfarenheter

Sverige måste i biståndssamarbetet fokusera på erfarenheter från länder som har lyckats med en snabb fattigdomsutrotning. Även en tidigare kraftigt vanstyrd ekonomi kan genom en målmedveten politikförändring få till stånd en utveckling bort från hunger till snabb tillväxt. Kompetensutbyggnad med medverkan från länder som Vietnam, Taiwan och mer framgångsrika afrikanska länder kan ge goda förebilder. Sverige bör i betydligt högre utsträckning satsa på trepartssamverkan på denna grund.

Koncentration på Afrika

Svenska biståndsinsatser bör i första hand koncentreras till låginkomstländer i Afrika. Där är problemen störst och där är insatserna viktigast. Det handlar ofta om länder som har en mycket blygsam handel och som därför ännu inte kan utnyttja globaliseringens fördelar.

Skolplikt

Alla flickor och pojkar måste få en grundläggande utbildning. Inom fem år efter skuldavskrivning bör alla barn i en årskull börja i en skola som verkligen fungerar. Sverige införde skolplikt 1842. Det är hög tid att våra samarbetsländer nu inför skolplikt.

Hälsovård i fokus

Sjuka och döende människor kan inte utveckla ett land. Därför måste en basal hälsovård prioriteras. För utveckling av effektiva läkemedel och vacciner mot tropiska sjukdomar bör en marknad garanteras. En grundläggande skolbildning är den viktigaste hälsovårdsinsatsen.

Regionalt samarbete

Handel och samarbete sker normalt främst mellan grannländer. Tullmurar och annan protektionism i u-länder försvårar regional samverkan och låser fast fattigdom. Svaga och bräckliga ekonomier behöver samarbeta med varandra och bygga upp gemensamma marknader, gemensamma system för att främja mänskliga rättigheter och demokrati och inte minst en gemensam säkerhetsordning. Den europeiska integrationen, som omvandlar jordens blodigaste kontinent till ett föredöme för frihet, fred och välstånd kan utgöra en förebild. Utan regional samverkan är många länder dömda till fortsatt fattigdom.

Protektionism och Tobinskatt

De fattigaste u-länderna har blygsam handel och knappast några investeringar. Skatt på kapitalrörelser kommer att stå många u-länder dyrt. En Tobinskatt skulle t.ex. för Vietnam kosta långt mer än vad det svenska biståndet till landet utgör. Någon Tobinskatt bör inte införas.

Utvecklingsenhet i Afrika

En framgångsrik biståndsverksamhet kan inte utvecklas utan kontakt med verkligheten. Sida bör därför inrätta en utvecklingsenhet som placeras i södra Afrika. Mycket felinriktat bistånd skulle undvikas om insatserna utformades i den miljö där problemen existerar.

Energi

Var tredje person saknar el i sitt hushåll. Det är en viktig orsak till fattigdom. Det är svårt att studera när man inte har ljus. Det går åt mycket ved för att värma maten. När det är fuktigt och kallt sprider sig tbc och andra sjukdomar.

Att lösa u-ländernas elbehov fordrar att i-länderna minskar konkurrensen om bränsle. Därför bör Sverige inte lägga ner säker kärnkraft och öka eldningen av fossila bränslen. Svensk energipolitik måste ändras så att den inte motverkar u-ländernas behov av energi.

Av Göran Lennmarker (m) och Bertil Persson (m)

Kommitténs arbete inleddes på ett föredömligt sätt. Hela det biståndsintresserade Sverige engagerades i möten och seminarier, samt via utredningens hemsida. Viktiga samarbetsländer studerades på plats. Ledande experter från hela världen medverkade på olika sätt.

Tidsplaneringen höll emellertid inte.

När slutsatserna skulle dras och betänkandet skulle skrivas, befann sig utredningen i en extrem tidsnöd. I vissa avsnitt finns ett påtagligt förtjänstfullt nytänkande. Man har dock inte tagit sig tillräcklig

tid att dra slutsatser av hittillsvarande erfarenheter av biståndssamarbetet på detaljnivå. Tyvärr har många svåra frågor fått lämnas relativt openetrerade. Hit hör frågorna om prioriteringarna vad gäller globala nyttigheter, hur koncentrationen av resursöverföringarna skall genomföras, hur man bör arbeta i länder med "bad governance", hur biståndet skall utformas för att underlätta en successiv avveckling i takt med den ökade tillväxten och hur medelsfördelningen inom den koherenta svenska politiken i realiteten skall ske.

Av Bertil Persson (m), Göran Lennmarker (m) och Anders Wijkman (kd)

Avdragsrätt för privat bistånd

Ideella insatser skall inte beskattas. Det bör därför införas avdragsrätt vid beskattning för enskilda biståndsinsatser.

Av Anders Wijkman (kd)

A. Utredningens mandat har varit oerhört brett. Vissa frågor har belysts med stor noggrannhet, andra åter har fått begränsat utrymme eller uppmärksamhet. Utredningen innehåller en rad viktiga resonemang och förslag och innebär ett nytänkande på flera områden. Bland dessa märks förslagen till vilka kriterier som skall styra urvalet av samarbetsländer, om större koherens i den internationella politiken, om applicerandet av ett "sydperspektiv" i biståndet, om breda insatser för att stödja produktionen av globala nyttigheter samt den ökade uppmärksamhet kommittén vill ge samarbete på teknikområdet, framför allt ICT och miljöteknik.

Jag menar dock, att utredningen borde ägnat betydligt mera uppmärksamhet åt ett antal frågor, som måste få stor betydelse för valet av strategi och förhållningssätt både till globaliseringen och samarbetet med utvecklingsländerna:

1. Redan Rio-konferensen konstaterade att dagens produktions- och konsumtionsmönster inte är långsiktigt hållbara. Den kände biologen E.O.Wilson skriver i senaste numret av Scientific

American¹: "For every person in the world to reach present U.S. levels of consumption with existing technology would require four more planet Earths." Orsaken är inte främst knapphet på ändliga resurser, typ mineraler, utan ekosystemens förmåga att klara en ständigt ökad efterfrågan på kött, fiber, färskvatten osv. och, inte minst, att hantera allt avfall och alla restprodukter som det moderna samhället genererar. Den stora utmaningen består i att förändra beteenden och teknik så att energi- och resursanvändningen blir många gånger effektivare. Experter har beskrivit detta i termer av faktor 10, dvs. att över ett antal decennier utveckla konsumtions- och produktionssystem som är minst en faktor 10 effektivare.

Utredningen kommenterar denna problematik, dels med förslag om ökat stöd för produktionen av globala nyttigheter, dels förslag om ökat tekniksamarbete med u-länderna för att stödja investeringar i miljöanpassad teknik. Detta är bra. Men det räcker inte. Vi måste våga ställa frågan om dagens mycket kortsiktiga ekonomiska system – som därtill är starkt sektoriserat i sin organisation och uppbyggnad – verkligen innehåller de incitament och drivkrafter som behövs för att leda utvecklingen mot en allt större effektivitet i resurshanteringen. Vissa begränsade framsteg har gjorts de senaste åren, bl.a. inom ramen för koncept som eco-efficiency, men de effektiviseringar som gjorts i energi- och materialhanteringen har regelmässigt "ätits upp" som en konsekvens av ökade inkomster och en fortsatt snabb ökning av jordens befolkning. Helt följdriktigt pekar det stora flertalet viktiga ekologiska indikatorer nedåt. Det enda begränsade framsteg som uppnåtts efter Rio-konferensen är att användningen av ozonnedbrytande ämnen minskat. Men situationen framstår idag som långt allvarligare när det gäller klimatfrågan, skogsförstörelsen, jorderosionen, överfiskningen, förstörelsen av stora kustområden, färskvattenkrisen, urholkningen av den biologiska mångfalden, försvagandet av ekologiska tjänster i många regioner som klimat- och vattenkontroll, växternas rening av luft och vatten etc. Globaliseringen accentuerar många av dessa problem, framför allt när våra icke hållbara produktions- och konsumtionsmönster med stor kraft sprids över världen. Paradoxalt är det så att globaliseringen också erbjuder goda möjligheter att steg för steg attackera problemen via ett nära samarbete, inte minst vad gäller kunskap och teknik, mellan industriländerna och utveck-

¹ Artikeln "The Bottleneck" i Scientific American, February 2002

lingsländerna. Men förutsättningen är då att tekniken och kunskapen har en inriktning som gör att miljöhoten bemästras, och inte som idag förvärras. Ansvaret vilar här tungt på de rika länderna. Ytterst gäller frågan hur vi skall kunna ta steget från en modell, med ett utpräglat reduktionistiskt eller vertikalt seende och organisation, till en modell, präglad av en långt större helhetssyn. Det pågår för närvarande en gigantisk förnekelseprocess av denna typ av problem. Det borde vara Sveriges uppgift att långt kraftfullare än hittills driva dessa frågeställningar internationellt, även som en del av biståndsdiskussionen. Vilken typ av kapacitet och kompetens är det egentligen vi bidrar med att bygga upp? Jag menar att utredningen tagit alltför lätt på dessa frågor och hoppas att det under remissomgången skall ges utrymme för kommentarer och förslag.

2. En annan brist är att utredningen i allt väsentligt accepterar teorin att frihandel i alla lägen är det bästa receptet för att få igång tillväxten i ett fattigt land. Frihandeln har på något sätt blivit ett mål i sig. Jag är en varm tillskyndare av frihandel. Dock menar jag att det finns mycken forskning som pekar på att ett i allt väsentligt symmetriskt handelssystem, typ WTO, inte är en organisation som är bäst ägnad att hjälpa de allra fattigaste länderna. Både Rodrik och Amsden har bl.a. visat att fattiga länder, med litet att erbjuda på världsmarknaden annat än råvaror, behöver speciella villkor på handelsområdet för att inte helt marginaliseras. Subventioner kan behövas både till inhemsk industri under ett uppbyggnadsskede samt till det inhemska jordbruket, inte minst småbönderna. Jag anser att kommittén borde studerat dessa frågeställningar i detalj för att kunna ge förslag till ett delvis annorlunda agerande från Sveriges sida i handelspolitiken.

3. Ytterligare en brist är att kommittén inte gör någon egentlig analys av hur biståndet på detaljnivå fungerat. De analyser som hänvisas till är av generell natur. Utredningen gör få försök att fastställa vilken typ av bistånd som fungerat bra resp. dåligt och ger därför relativt litet vägledning till både UD och SIDA för framtiden.

B. Angående det multilaterala systemet

Betänkandet genomsyras av en stark tro på multilateralismen och föreslår en förstärkt roll för FN. Jag instämmer helhjärtat i detta synsätt. Dock menar jag att en absolut förutsättning är att FN-systemet reformeras i grunden. Bristerna vad gäller organisation, koordinering och management är allvarliga. Ineffektivitet, byråkrati och svårigheter att över huvud taget få insyn karaktäriserar viktiga delar av verksamheten.

FN:s allmänna ställning har förbättrats under senare år. Det är mycket Kofi Annans förtjänst. Han har genomfört ett antal reformer som inneburit en viss modernisering i sättet att arbeta. Han har också med sitt kloka sätt, välavvägda uttalanden och sinne för diplomati stärkt FN:s inflytande, inte minst i olika krishärdar. Min kritik gäller sålunda inte allt FN gör. Delar av verksamheten fungerar bra, som t.ex. den normativa verksamheten samt de fredsbevarande operationerna. FN har en helt unik roll i det fredsbevarande arbetet och fullföljer den i allt väsentligt väl. I den mån kritik kan riktas är det framför allt mot medlemmarna i Säkerhetsrådet för deras ibland senfärdiga eller otydliga beslut. På övriga områden, framför allt inom utvecklingsarbetet, har organisationen lång väg kvar innan den kan beskrivas som effektiv, transparent och resultatriktad. Bristerna finns på en rad nivåer. Det kan vara svårt för en utomstående att sätta fingret på problemen. Sannolikt är det så att man måste ha arbetat inom systemet eller i dess absoluta närhet för att verkligen förstå hur stort behovet är av förändringar.

Sverige har, tillsammans med de nordiska länderna, vid flera tillfällen gjort försök att genomlys organisationen vad avser styrning, management och kontroll. Olika förslag till förbättringar har presenterats och delvis plockats upp i samband med de reformprocesser som pågått under slutet av 1990-talet. Men FN:s organisation och management kännetecknas fortfarande av avsevärda brister. Man får naturligtvis akta sig för att vara alltför generell i kritiken. Så till exempel har både WHO och UNICEF under Gro Harlem Bruntlands respektive Carol Bellamy's ledarskap genomgått klara förändringar till det bättre vad gäller organisation och effektivitet. Men för andra delar av systemet är bristerna påtagliga.

Mitt förslag är att regeringen inom EU-kretsen – eller tillsammans med de nordiska regeringarna – snarast initierar *en omfattande översyn av FN-arbetet med fokus i första hand på biståndsverksamheten*. Översynen bör dock gälla FN-systemet i stort

eftersom en stor del av organisationskulturen, personalpolitiken etc. är gemensam.

De i särklass viktigaste frågorna att ta upp är *styrelsearbetet* i de olika FN-organen, *rekryteringsprinciperna*, *organisationskulturen i stort*, *rivaliteten mellan de olika FN-organen* samt frågan hur andra viktiga aktörer på internationell nivå – som *civil society*, *den privata sektorn* samt *forskningen* – skall kunna ges ett större formellt inflytande över organisationens arbete.

Styrelsearbetet

Styrelserna är rent generellt alldeles för stora. För att vara effektiv och för att skapa en känsla av delaktighet och ansvar bör en styrelse inte överstiga 10–12 ledamöter. Därtill bör ledamöterna vara utsedda i personlig kapacitet. I flertalet FN-organ är situationen den rakt motsatta. Styrelserna består av 30–36 ledamöter och utgörs av olika medlemsländer. Varje medlemsland deltar som regel med 3–5 representanter vid styrelsemötena, vilket ger styrelserna karaktären av stormöten. De frågor som diskuteras är sällan av strategisk karaktär. Känsliga frågor avseende tveksamt fungerande projekt och verksamhet och viktiga person- och ledningsfrågor förekommer inte heller. På grund av mötenas karaktär gör ledningarna för de respektive FN-organen allt de kan för att undvika att viktiga frågor behandlas i styrelsen. Det blir som en slags katt- och rättalek. Eftersom de personer som representerar sina respektive regeringar i styrelserna ofta saknar reell kompetens och erfarenhet av det sakområde som organisationen i fråga är satt att sköta, fungerar styrelserna högst sällan som ett "bollplank" för ledningen. UNDP:s styrelse, som jag väl känner, borde naturligtvis bestå av personer med dokumenterad erfarenhet av utvecklingsarbete resp. forskare med utvecklingsekonomi som specialitet. Då skulle styrelsearbetet bli meningsfullt. Istället består styrelsen av diplomater som endast i undantagsfall har den erfarenhet av utvecklingsfrågor som behövs.

Rekryteringsprinciperna

Medlemsländernas regeringar har stort inflytande på valet av alla högre befattningshavare. Det gör att politiska meriter väger tungt. Exempelen är många där klart olämpliga personer, inte sällan yrkesdiplomater eller före detta ministrar, utsetts till chefer eller biträdande chefer i organisationer som WHO, UNDP, FAO etc. Kraven på ledarskap i denna typ av organisationer är utomordentligt stort. Arbetsmiljön är komplex, verksamhetsuppgifterna ofta extremt svåra. Därtill kommer en ofta ojämn kamp när det gäller att skaffa resurser till verksamheten.

Som systemet idag fungerar, är det ofta en slump om en hög chef besitter de egenskaper som rimligen krävs för arbetsuppgiften. Eftersom respektive organisation därtill är mycket toppstyrd – med formellt sett nästan all makt hos chefen – är valet av högste chef mycket viktigt. Ibland går det bra, som t.ex. i WHO under Gro Harlem Brundtland. Harlem Brundtland har på några få år lyckats vända WHO:s långa nedåtgående trend. Men efter henne kan mycket väl en mindre lämplig chef komma – av samma kvalitet som hennes företrädare, som under tio år av chefskap medverkade till att WHO i stort sett marginaliserades. Med tanke på den viktiga roll flertalet FN-organ har att spela är det orimligt att rekryteringsprocessen inte präglas av större professionalism.

Rivaliteten mellan FN-organen. Var och en som arbetat nära FN-systemet känner till den höga grad av konkurrens och rivalitet som präglar relationerna mellan de olika FN-organen. Det utpräglade revirtänkandet försvårar samarbete och leder ofta till en suboptimering av verksamheten. En översyn av dagens struktur är absolut nödvändig, dels för att åstadkomma regler och ramverk som tvingar fram ett bättre samarbete, dels för att överväga huruvida alla dagens FN-organ verkligen behövs. Det finns t.ex. starka skäl för en sammanslagning av tex UNDP, UNIDO, FAO och UNEP.

Managementkulturen

Den starkt hierarkiska organisationsstrukturen har redan nämnts. Befattnings- och lönenivåerna är alltför många. Detta är ett av många problem vad gäller den interna kulturen. Alltför många tänker i termer av nivå istället för kompetens.

Ett annat stort problem är den tid det tar sedan ett beslut fattats om t.ex. projektstöd till dess pengarna utbetalats. Beslutsprocesserna är helt enkelt alltför omständlig. I syfte att t.ex. minska risken för att ekonomiska medel missbrukas har en rad olika regler av kontrollkaraktär införts under åren. Det gör att det ofta behövs ett stort antal underskrifter på ett och samma beslut för att verkställighet skall kunna ske. Avsikterna må ha varit goda, men systemet framstår som en parodi på management och ansvar. Beslutsreglerna är som regel så krångliga att snabbhet i beslutsprocessen är omöjlig. Överallt i samhället ökas kraven på flexibilitet och snabbhet i managementkulturen. Men FN står på många sätt och stampar. Inertian i systemet är otroligt seg. Det gör också att olika typer av partnerskap för att tackla svåra problem, t.ex. med den privata sektorn, har svårt att ta form. Man tvingas ofta söka konstruktioner för denna typ av samarbete utanför själva FN-administrationen om det över huvud taget skall bli resultat.

Inflytande för det civila samhället, den privata sektorn, forskningen etc.

FN är idag regeringarnas organ. I dagens värld blir det alltmera uppenbart att beslut i olika sakfrågor på internationell nivå, som inte också inkluderar enskilda organisationer av olika slag eller den privata sektorn, knappast får den legitimitet som är önskvärd. Regeringarna representerar en viktig aktör men alls inte den enda. Därtill kommer att många regeringar inte upplevs som representativa för sina befolkningar.

Kofi Annan har tagit flera initiativ för att bredda deltagandet i FN-arbetet under senare år. Det är positivt, men behöver följas upp av en mera formell process där hela governance-problematiken blir föremål för översyn.

För att sammanfatta: Jag har en stark tro på FN-idén och värdet av multilateralism. Samtidigt kan jag efter många års arbete i internationella organisationer inte bortse från de allvarliga bristerna i dagens FN vad gäller organisation, management, effektivitet, insyn och resultat. Dessa brister måste åtgärdas. Ansvar för den omoderna och ineffektiva organisationen ligger både på FN:s ledning och de regeringar som är FN:s huvudmän. För att de nödvändiga reformerna skall bli av krävs, enligt min mening, att både led-

ningen och medlemsstaterna utsätts för hårt tryck. Vi lever i ett land med stolta humanitära traditioner. FN-idén har starkt stöd. Men detta stöd får inte tas till intäkt för att dölja och skyla över de allvarliga bristerna i FN:s organisation och verksamhet. Detta är bakgrunden till att jag nu, i samband med att det svenska biståndet utreds, reser kravet att Sverige skall ta initiativet till en omedelbar översyn av FN:s organisation och verksamhet. Som en av de största tillskyndarna av FN-idén och FN:s verksamhet är vårt ansvar för organisationen stort. Det bästa stöd organisationen kan få för närvarande är hjälp med att utveckla organisation och management mot större effektivitet, öppenhet och resultatnriktning! Parallellt måste finanserna stärkas. Många av FN-organen har hållits på svältkur under lång tid. Samtidigt har arbetsuppgifterna utökats. Detta är i längden ohållbart!

Av Madeleine Sjöstedt (fp)

I en tid då allt flera internationella frågor också blir nationella och då allt flera nationella frågor har internationella konsekvenser är det hög tid för Sverige att återigen skärskåda sin politik för global utveckling. Då folkpartiet liberalerna krävt denna utredning har vi gjort det i ljuset av många års erfarenhet av svensk biståndspolitik sedan dess genombrott i början av 1970-talet, många länders omsvängning till exportledd tillväxt sedan 1980-talet och konsekvenserna av Berlinmurens fall 1989. Slutsatser kan idag dras av att vissa länder lyckats häva sig ur fattigdom, medan andra tvingar sina medborgare att leva i fortsatt omänsklig misär. Få utredningar har därför legat bättre till i tiden än Globkom.

Många s.k. globaliseringsfrågor ställer svensk politik inför nya utmaningar. Ambitionen i utredningen har också varit stora. Utredningen ville spegla svensk debatt, men också genom egna bidrag och genom att koppla upp svensk debatt till den internationella diskussionen söka bidra med nya insikter och slutsatser. Denna ambition kunde dessvärre – beroende på en bristfällig tidplanering – inte fullföljas, vilket jag funnit mycket beklagligt. Ett alltför långsiktigt perspektiv på globaliserings- och biståndsfrågorna har också gjort att utredning inte har kunnat komma fram till sådana konkreta resultat som jag hade önskat.

Jag vill i detta yttrande lyfta fram följande synpunkter där jag anser att utredningen hamnat fel eller skulle ha varit tydligare:

Individperspektivet.

På en viktig punkt innebär Globkoms betänkande ett genombrott för liberala värderingar. Globkom tar i diskussionen av svensk politiks konsekvenser sin utgångspunkt i frågan om hur politiken påverkar den enskilda människans situation, individens perspektiv och i rättighetsfrågor. Få perspektivförskjutningar i svensk politik kan vara viktigare än denna inför 2000-talet.

Detta – att se till den enskildes bästa oavsett i vilket land denna person är född – är enligt min mening utredningens riktigt viktiga nyorientering. Om utredningens förslag tillåts slå igenom i den faktiskt förda politiken innebär det ett trendbrott inom svensk utrikes- och biståndspolitik. Den har hittills alltför mycket präglats av ett myndighetsperspektiv format i samarbete mellan regeringar.

Problem och svagheter med detta mellanstatliga regeringsperspektiv är väl kända. Goda relationer har upprätthållits trots att samarbetslandet ibland gjort grova övertramp av mänskliga rättigheter mot den egna befolkningen. Med den väg som Globkom nu anvisar för svensk biståndspolitik skulle en sådan överslätande och ursäktande politik bli omöjlig. Andra viktiga liberala framgångar i utredningsarbetet är att majoriteten i utredningen på flera ställen i betänkandet har gjort starka markeringar av att demokrati och folkstyre måste vara den inriktning och väg som ett samarbetsland väljer om ett bilateralt samarbete med Sverige ska bli möjligt.

Jämställdhet

Med ett utpräglat individperspektiv bör ambitionen att låta jämställdhet genomsyra svensk politik för global utveckling äntligen kunna bli verklighet. Trots att jämställdhetsmålet för svenskt utvecklingssamarbete har funnits några år har det varit svårt att visa konkreta resultat i någon större skala. Att den utbredda diskrimineringen av världens kvinnor upphör är en grundförutsättning om en bättre värld ska vara möjlig. Inte bara av principiella skäl, såsom att alla människor ska behandlas lika, utan även av praktiska orsaker: kvinnor är oftast familjeförsörjare och värderingsbärare. Kvinnornas ställning utgör grunden för hur framtida generationer kommer att kunna utvecklas.

Målet för Sveriges utvecklingspolitik

Till min besvikelse har kommittén inte velat följa tanken om varje individs rätt till makt över sin egen situation fullt ut. Ett demokratiskt styrelseskick är det enda som gör det möjligt att förverkliga de mänskliga rättigheterna. Det är genom sitt folkliga deltagande i val, och öppenhet att framföra kritik och alternativ det enda styrelseskick som kan bemästra de mekanismer som idag håller miljarder människor i fattigdom och mänsklig förnedring.

Därför anser jag att *införandet av demokrati* bör definieras som det övergripande målet för svensk politik för global utveckling. Jag reserverar mig därför till förmån för detta mål i den del av betänkandet som avser det övergripande målet för en svensk politik för en global utveckling.

Behovet av en översyn av målen för det svenska utvecklingssamarbetet var ett av folkpartiets skäl att kräva denna utredning. Det var vår förhoppning att de skulle kunna innebära en mera konkret vägledning i det grannliga arbete som utförs inom utvecklingssamarbetet. Så kommer inte att ske om utredningens förslag genomförs.

Det är djupt beklagligt att demokrati inte har fått plats bland de mål för svensk politik för global utveckling som utredningens majoritet föreslår.

Rättighetsperspektivet är ett genomgående tema i utredningen. Detta är nytt och välkommet men vissa klarlägganden behövs. Rättighetsperspektivet är den grund som garanterar individens grundläggande rättigheter. Dessa genomförs i en demokratisk process.

Politiska riktningar har haft svårt att enas om en gemensam syn på mänskliga rättigheter. Dessa åsiktsskillnader är inte överspelade. Ser man till verkligheten är en uppdelning mellan politiska och ekonomiska rättigheter ofta på sin plats.

De kommunistiska regimer som bara för ett årtionde sedan kontrollerade halva Europa hävdade att civila och medborgerliga rättigheter, alltså individuella rättigheter inriktade på att garantera den enskildes personliga frihet och möjlighet att på samma villkor som andra delta i det politiska livet, saknade relevans "under socialismen". I stället gjorde dessa regimer anspråk på att ha förverkligat rättigheter av annat slag rätt till arbete, rätt till sjukvård, etc. I verkligheten var anspråken falska, dessa "sociala rättigheter" uppfylldes i allmänhet sämre under socialismen än i demokratiska

marknadsekonomier. "Sociala rättigheter" av det slag som dessa regimer gjorde oriktigt anspråk på att förverkliga är av annan karaktär än de rättigheter som syftar till att skydda den enskilde gentemot olika slags övergrepp. De flesta civila och medborgerliga rättigheter är absoluta och kan och bör, även i fattiga länder, genomföras omgående, medan sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter i högre grad är processuella – dvs. de genomförs efter hand som möjligheter skapas. De fodrar ofta prioriteringar och inte sällan är de mer beroende av tillgång till förändrade ekonomiska förutsättningar.

Enligt folkpartiet liberalernas uppfattning är det under alla omständigheter, oacceptabelt att söka försvara frånvaro av t.ex. tryckfrihet, rätt till en opartisk rättegång eller liknande med hänvisning till att en s.k. social rättighet upprätthålls. Det har varit viktigt för mig att denna i grunden liberala distinktion har gjorts i betänkandet.

Det är viktigt att påpeka att alla rättigheter finns noggrant preciserade och tolkade till sin innebörd. Ändå sker det ofta en vantolkning av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. De påstås ofta ha en vidare omfattning än vad det finns grund för i konventioner och rättspraxis. Därför är det viktigt att när nu rättighetsbegreppet kan komma att genomsyra svenskt politik för global utveckling, att det är en väldefinierad syn med sin grund i den internationella rätten och att inte allmänt hållna politiska önsningar tillåts präglade tolkningen av rättighetsperspektivet.

Partnerskap

Även kring det som kallas partnerskapstanken krävs ytterligare klarlägganden. Fokus i svensk biståndspolitik och debatt bör ligga på hur man långsiktigt gör biståndet så effektivt och ändamålsenligt som möjligt. Biståndets kvalitet är av avgörande betydelse för mottagaren men också för givaren. Precis som inom andra skattefinansierade verksamheter måste strävan vara att få ut så mycket som möjligt av varje satsad krona. Biståndets effektivitet och lämplighet har flera gånger kunnat ifrågasättas och kritiken mot biståndsverksamheten har stundtals varit berättigat hård även från folkpartiet liberalerna. Likafullt är fortsatt ambitiöst bistånd till utvecklingsländerna nödvändigt. Enskilda misslyckanden kan inte tillåtas bli

skäl för att dra ned på ambitionerna avseende stöd till dem som är i nöd.

I det sammanhanget är det av fundamental betydelse att givaren av biståndet har förtroende för den politik som förs i mottagarlandet. Det gäller både för politiken i stort som för politiken inom den berörda sektorn. Vi vet ju faktiskt idag en del om vilka metoder som faktiskt fungerar för att skapa utveckling. Inslag av villkor eller krav, s.k. konditionalitet, blir därmed en nödvändighet för svensk bistandsverksamhet. Otydlighet är förödande i allt samarbete. Partnerskapstanken är viktig, men den får inte leda till att Sverige söker behandla t.ex. diktaturer som jämbördiga partners. Detta ger en legitimitet åt makthavare som inte skall stödjas.

Utredningen betonar alla länders ansvar för sin egen utveckling. Vad som är bäst för det enskilda landet formas genom en demokratisk process. Det finns dock ett alltför stort antal länder som inte låter sin befolkning komma till tals. Självklart har Sverige även här ett ansvar för att alla människor ska åtnjuta de mänskliga rättigheterna. Eftersom Sveriges ansvar – enligt min mening – är gentemot den fattiga enskilda människan måste andra vägar sökas för att nå dessa individer. Vad som blir den praktiska konsekvensen av en tuff svensk politik som fokuserar på den enskilda människan, och ställer sig på hennes sida diskuteras dessvärre i alltför ringa grad i utredningen. Det finns en spänning, både mellan stat och individ, och mellan påverkan internationellt och nationellt. Båda dessa spänningsfält borde ha analyserats och tagits ned till diskussion på ett praktiskt politiskt plan i utredningen.

Det upplysta egenintresset lyfts fram i utredningen, men det har sina begränsningar. Detta är självfallet en anledning till att vi ska engagera oss i den globala utvecklingen. Men även om inte detta intresse fanns är engagemang för människor oavsett var de bor ett skäl nog för att Sverige skall vara pådrivande för en framsynt internationell politik för utveckling och gå i spetsen för en generös biståndspolitik.

Biståndets volym

Globkoms majoritet väjer för att uttala sig om det svenska biståndets volym. Såsom framgår av utredningen kommer bistånd även i framtiden att vara en betydelsefull del av svensk utvecklingspolitik – om än inte den viktigaste. Globaliseringen, särskilt en friare han-

del och öppenhet mot omvärlden, kommer troligen att spela den enskilt viktigaste rollen för utveckling hos fattiga länder. Men globaliseringen löser inte alla problem. Hundratals miljoner människor står idag helt vid sidan av och har än så länge inte fått del av globaliseringens fördelar. För dem kommer även fortsättningsvis att behövas bistånd. Tyvärr fortsätter dock de rikare ländernas utvecklingsbistånd att ligga på en skamligt låg nivå. Av EU:s medlemsländer är det endast fyra som uppnår det av FN uppsatta målet att 0,7 procent av BNI skall gå till bistånd. Sverige har inte mycket att yvas över. Under 1990-talet har socialdemokraterna genomfört en historisk sänkning av biståndsnivån. År 1999 blev ett riktigt lågvattenmärke då nivån understeg 0,7 procent av BNI. Sverige ligger idag inte särskilt mycket över denna nivå och ambitionen är måttlig hos riksdagens majoritet att öka biståndet. Det hade varit angeläget om utredningen befäst att enprocentmålet skall upprätthållas.

Avdragsrätt för gåvor till internationell biståndsverksamhet.

Globkoms majoritet tar inte upp den viktiga frågan kring en utökad uppmuntran av bidrag till enskilda organisationer. Det borde man ha gjort. En avdragsrätt i inkomstbeskattningen för gåvor till internationell biståndsverksamhet bör införas. Den frivilliga biståndsverksamheten betyder mycket. Först och främst är den viktig för att den ofta är ett sätt att kringgå orättfärdiga regimer och därigenom kan tjäna som en direktkanal till enskilda människor i mottagarlandet, i motsats till statlig biståndsverksamhet i många länder. I vissa fall är enskilda organisationer faktiskt den enda vägen för att förmedla utländskt bistånd. Aktiva i dessa organisationer drivs av ett starkt ideellt engagemang och åstadkommer ofta stora resultat med förhållandevis små resurser. Det frivilliga stödet är också viktigt för att förankra en internationell solidaritet hos det svenska folket.

Fadderbarnsverksamhet, Röda Korset, Amnesty, Rädda Barnen och Diakonia är exempel på verksamheter och organisationer som inte bara gör fantastiska insatser i fjärran länder utan också för utlänterna i vår svenska vardagsverksamhet. Årligen skänker svenska folket i storleksordningen en och en halv miljard kronor till internationell hjälpverksamhet.

Avdragsrätten borde kunna utformas så att den gäller för gåvor till enskilda organisationer som utövar just internationell bistånds-

verksamhet, eller på något annat sätt verkar för internationellt samförstånd, demokrati eller respekt för de mänskliga rättigheterna.

Internationell skatt på valutaflöden

Globkom hänvisar till riksdagens behandling av den s.k. Tobin-skatten och andra förslag för att öka stabiliteten i det internationella finanssystemet. Globkom skulle här kunna ha varit tydligare. En s.k. Tobinskatt har förts fram som en lösning bl.a. på finansieringen av de globala utmaningar vi står inför. Men det är inte brist på skattebaser eller ens skatteinkomster som hämmar de rikare ländernas u-landsbistånd. Det är kort och gott brist på politisk vilja. Om det finns en genuin vilja att öka de internationella solidaritetsinsatserna är det naturligtvis möjligt att åstadkomma det, utan att uppfinna en ny skattekälla. Höjt bistånd är den viktigaste insatsen. Däremot finns det skäl att kontinuerligt diskutera om de olika objekt som beskattas är de rätta och om fördelningen mellan olika objekt är optimal.

Folkpartiet liberalerna – och även andra liberala partier i världen – har fört fram idén att utsläpp av så kallade växthusgaser, i första hand koldioxid, är en skattekälla som borde beskattas hårdare, i syfte att på sikt minska användningen av fossila bränslen. Om en global koldioxidskatt infördes skulle den möjliggöra en skatteväxling i minst samma storleksordning som Tobin-skatten. Om man tror att skattehöjningar är nödvändiga för att öka biståndet skulle en sådan alltså räcka till minst lika mycket bistånd som Tobin-skatten. Det finns således fler sakliga skäl att införa en global koldioxidskatt, än att införa en Tobinskatt.

Enligt folkpartiets uppfattning är införandet av en s.k. Tobin-skatt inte heller en åtgärd som skulle öka stabiliteten på de internationella finansmarknaderna. Däremot skulle den ha ett antal skadliga verkningar. Så gott som alla utvärderingar visar att Tobin-skatten inte skulle förhindra akuta finans- och valutakriser.

Införandet av en Tobinskatt riskerar att framför allt drabba u-länderna, dvs. de länder som skattens förespråkare påstår sig vilja hjälpa. Inför man en skatt på valutatransaktioner innebär det med största sannolikhet stigande kapitalkostnader och en minskad tillgång på kapital, vilket framför allt skulle drabba u-länderna efter-

som de många gånger är den mottagande parten vid transaktioner av investeringskapital.

Handelns betydelse för utveckling skall ges en central roll i svensk politik för global utveckling. Sorgligt nog är Globkom inte glasklar på denna punkt varför klarlägganden behövs. Fattigdomen i världen kan mildras genom ekonomisk tillväxt, särskilt om den kombineras med åtgärder på den nationella nivån som förbättrar inkomst- och förmögenhetsfördelningen. En av de viktigaste åtgärderna för ökad tillväxt är att öppna upp för en fri utrikeshandel, och sedan behålla handeln fri. Detta är skälet till att frågan om frihandel blir central i alla diskussioner om globalisering och utveckling, även om den ingalunda är den enda frågan.

Då man i utredningen för resonemang om att asymmetri i utveckling mot ökad frihandel är önskvärd kan detta leda fel. Att utredningens majoritet inte tror på frihandelns förmåga att skapa välstånd har under utredningsarbetets gång visats av att exempelvis meningar som att "att frihandeln som princip innebär många fördelar är ställt utom allt tvivel" av majoriteten har lyfts ut ur texten. Likaså då utredningens majoritet påstår att "frihandel inte skall vara överordnat andra mål". Frihandel är ett avgörande instrumentet för att nå liberala mål om välstånd och frihet, och jag kan inte se att den slutsatsen annat än har förstärkts allt eftersom åren och decennierna gått sedan (den gamla) kolonialismen avskaffades. Att införa en friare handel och ett starkare internationellt regelsystem i WTO är en åtgärd för ökad tillväxt och minskad fattigdom. Dessa båda åtgärder är ett avgörande steg för att ställa sig på den enskilda fattiga människans sida gentemot t.ex. internationella storföretag och inhemska korrupta makthavare som har sina intressen att bevaka.

De senaste decenniernas utveckling visar att de u-länder som öppnat sig för internationella kapital- och handelsrörelser fått en högre tillväxt och ett större välstånd jämfört med de u-länder som tillämpat omfattande valutaregleringar, kapitalrestriktioner och andra typer av protektionistiska åtgärder. Det är också den väg som Sverige följt sedan 1870-talet. Skulle Sverige år 2002 neka dagens fattiga länder en politik som lyft Sverige självt ur fattigdom till välstånd?

Globalisering av produktion, konsumtion och utrikeshandel innebär att ett land kan höja sin totala inkomst på flera sätt:

För det första sker det genom att landet koncentrerar sin produktion till de varor och tjänster som man är jämförelsevis bra på. Ett

land som har gott om utbildad arbetskraft specialiserar sig sålunda på produktion och export av varor och tjänster som kräver en stor insats av utbildad arbetskraft. Ett land som har gott om kapital specialiserar sig på produktion och export av kapitalintensiva varor och tjänster. Specialisering i linje med länders s.k. komparativa fördelar innebär sålunda att världens samlade resurser utnyttjas på ett mera produktivt sätt, och den högre produktiviteten medför högre inkomster och välstånd. Alla länder gör helt enkelt det de är relativt sett bäst på. En sådan internationell arbetsfördelning vore omöjlig utan en omfattande utrikeshandel möjliggjord genom låga tullar och andra handelshinder.

En andra ekonomisk fördel är att företag kan utnyttja stordriftsfördelar och därigenom producera till lägre kostnader och priser. I många sammanhang, t.ex. i bilindustrin, blir kostnaden per styck lägre ju fler bilar som produceras. Om inte svenska företag som Volvo, Saab och Scania hade kunnat producera för världsmarknaden, utan varit hänvisade enbart till den lilla svenska marknaden, hade kostnaden per bil varit kanske två eller tre gånger så hög, kvaliteten sämre, och företagen hade kanske inte alls funnits.

En tredje fördel med utrikeshandel är att konsumenterna har en större meny av varor och tjänster att välja mellan. De är inte enbart hänvisade till de varor och tjänster som skulle kunna ha producerats inom landet.

En fjärde fördel är den gratis eller mycket billiga överföring av kunskap om t.ex. teknologi, organisation och kvalitetskrav som följer med handeln.

En femte fördel är att friare handel undanröjer en viktig grund till korruption, nepotism och mygel. Ett exempel är att de som vid frihandel sysslar med utrikeshandel undgår frestelsen att muta sig fram för att skaffa sig import- eller exportlicenser. Korruption kan också uppmärksammas mera om det finns utländska företag i landet som lider skada av korruptionen, t.ex. diskrimineras i konkurrensen med inhemska företag.

En sjätte fördel är försörjningstryggheten. Om skörden i ett land slår fel kan man importera mat, om vattenmagasinen är tömda kan man importera el osv. Det är alltså inte så, som många i förstone tycks tro, att självförsörjning leder till trygghet. Tvärtom är det handel, samarbete och ömsesidig solidaritet som leder till trygghet. Detta är en trygghet som framför allt behövs i många fattiga länder.

Frihandel innebär ingalunda en internationell handel fri från regler lika litet som ett rättssamhälle innebär ett samhälle fritt från lagar och domstolar. En fri världshandel förutsätter både ett multilateralt regelsystem och mekanismer och system för tvistlösning för att frihandel skall kunna fungera för företagen och tjäna konsumenterna. Därför fyller WTO en oerhört viktig roll särskilt för politiskt svaga länder. (WTO har t.ex. krav på konsensus i beslutsfattandet). WTO är ett forum för fattiga och rika länder att göra sin röst hörd. WTO bör förvisso utvecklas och reformeras för att ytterligare stärka de fattiga ländernas möjlighet att delta i förhandlingar med stärkt inflytande.

Kan då svårigheter i omställningsskedet vara att välja en mera protektionistisk politik?

Det kan möjligen låta sympatiskt att de fattiga länderna ska vänta med att ta ned sina handelshinder i avvaktan på att EU och USA går före. I-ländernas uppträdande är på många sätt förfärligt, men det innebär inte att samma saker bör rekommenderas för u-länderna. Detta med skydd under ett uppbyggnadsskede eller omvandlingsskede är verkligen ingen ny tanke utan var vitt spridd under 70- och 80-talen. Eftersom utvecklingen har skjutit tanken i sank har den varit övergiven. Det var denna tanke som ursprungligen motiverade Latinamerikas importsubstitutionspolitik – som är en viktig ingrediens i Argentinas djupa kris idag – Indiens protektionism, etc. Det är märkligt om denna tanke, genom majoritetens glidande formuleringar, skall dyka upp i frihandelslandet Sverige.

Utredningens majoritet riskerar med denna inställning att göra u-länderna en björntjänst. En politik med handelshinder blir framför allt en ursäkt för att skydda producentintressen – och inte konsumenterna, som ju också finns i de fattiga länderna. Belysande är debatten om rättvis handel i USA, vilken används för att skydda de nationella företagen mot konkurrens! De i fattiga länder som tjänar på protektionism är de etablerade ineffektiva företagarna samt politiker och byråkrater som efter mutor delar ut tillstånd till utrikeshandeln. Se t.ex. hur det gick i Marcos Filippinerna eller Suhartos Indonesien. Konsumenter i det fattiga landet tvingas hålla till godo med varor av dålig kvalitet eller betala priser som är högre än vad de skulle behöva vara.

Att som i utredning hänvisa till de s.k. tigerekonomierna som exempel på att en protektionistisk politik skulle vara önskvärd i vissa fall är helt enkelt inte korrekt. Exportledd tillväxt har varit huvudprincipen för deras politik i 30 år. De har fått efterföljare

runt om i Asien och Latinamerika. Det mest spektakulära exemplet är naturligtvis Kina, som nyligen blev medlem i WTO. Hongkong och Singapore har inte stött någon del av sina företag. Taiwan har satsat på småföretag och Korea på storföretag. Båda har emellertid skyddat jordbruket. Korea har subventionerat delar av industrin, med politiska och ekonomiska svåra bakslag som följd. Att påstå att "betydande skydd" varit positivt för dem är sakligt fel. Hade Korea valt denna väg kunde Sydkorea ha sluppit ett antal kriser. Man måste också förstå att kommunismens ekonomiska fiasko med sin ekonomiska inåtvändhet och protektionism under 1990 fungerat som en både effektiv och skräckinjagande utvecklingsmodell. Det har inte undgått tredje världen att Östeuropa efter 1989 omedelbart slog om till frihandel och WTO-medlemskap, eller Rysslands nya frihandelsinriktning och förhoppning om ett snart WTO-inträde.

Idag finns det ett stort system för "positiv diskriminering" (asymmetri) i i-ländernas handelspolitiska behandling av u-länderna (GSP, General System of Preferences). Det har givit minimala ekonomiska vinster till u-länderna. De system som i-länderna använder för att särskilt gynna u-länder (GSP etc.) är ofta närmast betydelselösa eftersom det finns så många undantag och motverkande regler på andra områden (anti-dumping, etc.) att det slutar med massor av byråkrati och minimala förmåner. En annan effekt är att vissa u-länder gynnas på andras bekostnad. Om ett land är tillräckligt framgångsrikt så mister det snabbt sina förmåner. Då de fattiga länderna krävt likabehandling och stabilitet, har de däremot lyckats sätta press på i-länderna. Så gjorde bl.a. Polen och Estland, vilket fick EU att sätta interna EU-protektionister på skambänken.

Avslutningsvis kan man konstatera att Globkom har inlett ett viktigt arbete med att sammanställa och stimulera nya svenska och internationella rön kring utvecklingsfrågorna. Med en politik som bygger på erfarenheter och analys kan förhoppningsvis flera människor i framtiden ha möjligheten att leva ett värdigt liv.

Särskilda yttranden

Av Ann Schlyter (v)

Globalisering, makt och rättvisa

Betänkandet ser globalisering som en i grunden positiv process som dock ännu inte har nått ut till alla med sina välsignelser. Jag vill hellre se globalisering som ett i grunden neutralt begrepp, som beskriver såväl positiva som negativa processer. De olika synsätten har konsekvenser för hur man uppfattar problem, tendenser och handlingsutrymme för en politik för global utveckling.

Jag instämmer helt med betänkandet i att global rättvisa ska vara ett övergripande mål för en svensk politik för global utveckling, men eftersom få av globaliseringens negativa processer tas upp till analys tolkas orättvisorna snarast som eftersläpning eller tradition, vilket har till följd att de globala maktförhållandena förblir osynliga.

Om jämställdhet

Jag instämmer också helt med betänkandet i att jämställdhet bör vara en profilfråga i svenskt bistånd. Sverige var tidigt ute med att ta hänsyn till jämställdhet i biståndsarbetet. Framsteg har gjorts, men det är ett svårt arbete och många observatörer delar mitt intryck av att arbetet gått i stå. Ändå var detta, att jämställdhet var upphöjt till ett av de övergripande målen för svenskt utvecklings-samarbete, ett faktum som tjänade som inspiration för jämställdhetsaktivister över hela världen. Det är nu viktigt att visa att målformuleringen för global utvecklingspolitik inte innebär att jämställdhet skall ges mindre tyngd i arbetet, det finns som en viktig aspekt av det tredje målet och det är ett av de internationella utvecklingsmålen.

Jag hade önskat att betänkandet tydligare pekat på könsdiskriminering som en viktig orsak till fattigdom. Istället för att föreslå genusanalyser och jämställdhetsarbete som verktyg i fattigdomsbekämpning reduceras detta till en av flera aspekter som ska "mainstreamas". Mainstreaming, dvs. genomsyrande eller integration av jämställdhetsaspekten i alla sektorer, är viktig, men har den innebo-

ende risken att frågan istället försvinner. Detta visade sig även i arbetet med betänkandet. Frågan tenderade att bli osynliggjord trots goda föresatser och många påpekanden. Mainstreaming-strategin har visat sig otillräcklig. Den bör inte överges men kompletteras med särskilda genusanalyser samt åtgärder, program och projekt vars överordnade syfte är att stödja processer mot jämställdhet.

Rättighetsperspektivet kan vara mycket användbart när det gäller att komma tillrätta med diskriminering, men jämställdhetsarbetet i utvecklingsarbetet är bredare än så. Det måste utgå från att alla samhällens mest grundläggande organisation är uppbyggd kring kön och att jämställdhet är en utvecklingsfråga som utmanar maktstrukturer.

Om samstämmighet

Det är ett stort steg framåt att uppmärksamma behovet av samstämmighet (koherens) mellan svenska politikområden i verksamheter som påverkar global utveckling. Betänkandet stannar dock ofta vid att påpeka att målkonflikter alltid kommer att uppstå och att dessa måste behandlas i demokratisk ordning. Jag hade önskat tydligare ställningstagande i fler frågor än de som berör EU. En svar koherensfråga som vapenhandeln nämns inte ens. Krav på koherens i svensk politik borde leda till att samma krav ställs på länder som ska få köpa vapen, som på länder vilka ska kvalificera sig för budgetstöd.

Betänkandet vill understödja Syds kapacitet att delta i WTO och andra internationella förhandlingsfora, men borde med sitt sydperspektiv tagit sakargument och krav från Syd på större allvar.

Globala nyttigheter och deras finansiering

Marknaden kan inte lösa alla problem på global nivå (heller). Till de globala nyttigheterna hör finansiell stabilitet och undvikande av ekonomiska chocker. Ändå tar betänkandet ganska lätt på riskerna med de snabba globala penningrörelserna och betonar inte vikten av att hitta åtgärder för att minska riskerna i "det globala kasinot". Någon form av global beskattning på valutatransaktioner skulle kunna bli ett verktyg för finansiell stabilitet, om dock långt ifrån

tillräckligt. En global skatt behövs för att finansiera globala nyttigheter. Det är utmärkt att behovet av globala nyttigheter framhävs i betänkandet, men som handlingsinriktning hänger det i luften då ingen strategi för global finansiering föreslås.

Skuldavskrivning, budgetstöd och parlamentarisk kontroll

Jag instämmer självklart i kraven på en snabbare skuldavskrivning, helst hade jag velat ha krav på total och omedelbar skuldavskrivning för de fattigaste länderna. Då skuldernas storlek är ganska små ur fordringsägarnas perspektiv och omkostnaderna för skuldavskrivningsprogrammen är höga, kan man misstänka att de drivs mer för att utöva makt än för att få in pengar. Den hittillsvarande begränsade skuldavskrivningen har villkorats med ekonomiska reformer som inte alltid varit demokratiskt förankrade och underställda parlamenten. Därmed riskerar demokratin att undermineras.

En fördel med bistånd i form av budgetstöd är att biståndsmedel då underställs mottagarlandets parlament, som därmed kan besluta om dess användning. Stöd till demokratiutveckling är viktig och betonas i betänkandet, som dock inte är färdigt vad gäller behovet att underifrån bygga demokratiska strukturer för att stärka det samhälleliga kittet.

Kommersialisering av bistånd?

Det är lite oklart, men betänkandet kan läsas som om det anlagda sydperspektivet tas som intäkt för att mer biståndsverksamhet ska kommersialiseras genom att bjudas ut på en marknad. Utan att ha utvärderat de sektorer av biståndet som fungerar på sådant sätt redan, bekänner sig betänkandet till den fromma tron att biståndet då blir mer effektivt. Det finns mycket som talar för det motsatta. Det är stor risk att man förlorar möjlighet till långsiktigt förtroendebyggande, fördjupning och kontinuitet på båda sidor. All erfarenhet tyder på att ett framgångsrikt utvecklingssamarbete karaktäriseras av långsiktigt partnerskap och förtroendebyggande relationer. Det kan inte reduceras till kortvariga tjänster. Det hade varit önskvärt att betänkandet mer i detalj hade utrett biståndet i förhållande till definitionen av konsulttjänster och konkurrenslagstiftning och gett förslag på hur ömsesidiga och långsiktiga sam-

arbeten ska kunna stärkas oberoende av genom vilka organisationer det kanaliseras.

En svensk fond för globalt samarbete

Sydperspektivet bör istället leda till att man utvecklar samarbetsformer som säkrar ett ömsesidigt och långsiktigt utbyte. Inom kultur och forskning finns detta, men i alltför liten utsträckning. En del kommuner har utvecklat vänortsarbeten inom vilka förvaltningar, skolor och föreningar deltar i utbytesverksamhet. Vänortsarbete med städer i Syd är tyvärr ovanliga och borde uppmuntras. Samarbete kan också utvecklas i form av twinning mellan organisationer, företagareföreningar etc. Utredningen gör en märklig rågång mellan bistånd och mellanfolkligt samarbete. Mänskliga möten på jämbördig nivå är den mest effektiva formen av kunskapsöverföring.

Tyvärr utvecklas inte i betänkandet tankar kring ett så kallat mellanfolkligt samarbete, olika former är inte identifierade och jämförelser med liknande ansatser i andra länder har inte gjorts. En Sida-konsultrapport från augusti 2001 pekar på det positiva med utbytesverksamhet men anser att det räcker med att den Sida-avdelning som stöder enskilda organisationer tar hand om sådant utbyte. Jag anser inte att det är tillräckligt. Betänkandet diskuterar inte heller hur de kostnader, som inte bör gå på biståndsmedel, ska täckas. Erfarenheten har visat att det inom många sektorer (kommuner, kultur, forskning m.m.) är mycket svårt att få fram medel till annat än så kallad kärnverksamhet.

Betänkandet föreslår att detta ska utredas. Jag menar att en sådan utredning är nödvändig, då enligt min åsikt en gradvis övergång till budgetstöd i biståndet måste kompletteras med en samtida gradvis ökning av det så kallade mellanfolkliga samarbetet. Den nya utredningen bör få i uppdrag att utreda hur en fond för globalt samarbete skall upprättas, och hur man på andra sätt kan uppmuntra det ömsesidiga utbytet.

Om solidaritet och egenintresse

Solidaritet, till skillnad från välgörenhet, bygger på det gemensamma intresset. I arbetarrörelsen, liksom i kvinnorörelsen och andra rörelser utvecklades solidaritet över gränserna i medvetande om att på sikt har situationen för "broder" eller "syster" organisationer i ett annat land betydelse även för en själv. Inom det internationella biståndet kom solidaritetsbegreppet till användning i en period då Sverige som litet land stödde frigörelse och nationsbyggande i andra små länder, som också fick leva i spänningen mellan stormakterna.

I Globkoms betänkande betonas det "upplysta egenintresset" som grund för ett nytt förhållningssätt inom global politik och utvecklingsbistånd. Egenintresset ligger i medvetenhet om att det bara finns ett jordklot. Jag vill markera att ett upplyst egenintresse inte står i motsättning till solidaritet, och att det innebär en global politik som ser till hela globens intresse, inte snävt och kortsiktigt till svenska eller europeiska. I såväl solidaritets- som i egenintresse bör enprocentmålet återställas.

av Åke Pettersson (c)

Globaliseringen och informationsteknikens snabba utveckling löser upp gränser och eliminerar avstånd, men blottlägger samtidigt allvarliga problem, växande klyftor och det svåra armod som en stor del av jordens befolkning lever i. Drygt en miljard människor lever på mindre än tio kronor om dagen. Många saknar elementära mänskliga rättigheter och är utan varje möjlighet till demokratiskt inflytande. Särskilt utsatta i alla avseenden är kvinnorna.

De framsteg som gjorts under de senaste decennierna visar att det går att påverka och förändra utvecklingen. Det går att förstärka mänskliga rättigheter. Det går att utveckla demokrati. Det går att förbättra utbildningsnivån, hälsotillståndet och den materiella tillvaron. Samtidigt visar erfarenheterna att stöd till länder med auktoritära eller korrupta regimer oftast motverkar sitt syfte. Globalisering, bistånd och andra utvecklingsinsatser måste gå hand i hand med kravet på demokrati som en universell rättighet.

Globkom har i många väsentliga avseenden värderat globaliseringen, principer för handel och bistånd på ett sätt som jag som representant för centerpartiet delar. Utredningen har bedrivits med

stor öppenhet och med stor kontaktyta och det har varit möjligt att få gehör för förslag och synpunkter i många avseenden. Jag vill i detta särskilda yttrande framföra några ytterligare egna kommentarer och en viss kritik.

Utredningen har värderat erfarenheterna av de gällande biståndsmålen och konstaterat att det övergripande målet för svenskt bistånd, att minska fattigdomen, ibland kommit vid sidan av delmålen. Ett sådant förhållande är självklart olyckligt. Jag delar därför uppfattningen att fattigdomsmålet behöver förstärkas och förtydligas. *En rättvisare global utveckling* blir med kommitténs förslag målet för t.ex. handelsprinciper. *En förebyggande och hållbar hantering av gemensamma globala angelägenheter* blir målet för hanteringen av globala nyttigheter som miljön, hälsofrågorna och den internationella ekonomin.

En förbättring av den fattiga människans levnadsvillkor blir målet för all biståndsverksamhet. Målet innefattar inte enbart materiella frågor utan även mänskliga rättigheter och kraven på demokratiskt inflytande.

Det civila samhället måste stärkas som ett skydd för mångfald, yttrandefrihet och för människor att organisera sig för att tillvarata sina rättigheter. Det civila samhället har en central roll i kampen mot korruption och maktmissbruk. Enligt centerpartiet bör en ökad andel av biståndet gå till stöd för demokratiutveckling och stärkande av det civila samhället. Jag förordar i detta sammanhang en samverkan mellan organisationer och folkrörelser enligt den modell som *Norsk folkehjelp* utgör, där många samverkar om gemensamma biståndsinsatser men där var och en gör sin insats.

En utveckling av näringslivet och de areella näringarna är nödvändig för varje fattigt land. Biståndsinsatser kan aldrig ersätta den roll som näringslivet spelar i en framväxande marknadsekonomi. Svenskt näringslivs erfarenheter, inte minst vad gäller miljövänlig teknik, bioteknik och informationsteknik måste tas tillvara i utvecklingsarbetet. Kommittén föreslår en avbindning av allt svenskt bistånd. Det är angeläget att denna process sker samtidigt i många länder, vilket motiverar internationell samverkan.

Den nödvändiga utvecklingen av de fattiga ländernas jordbruk måste i första hand syfta till att tillgodose det egna landets behov av livsmedel, samtidigt som det är en viktig grund för ekonomisk och social utveckling på landsbygden. Det kräver, som utredningen pekar på, stora förändringar i u-ländernas egna regelverk för livsmedelsproduktion och betydande utbildningsinsatser. Men det

kräver också förändringar i EU:s och andra handelsblocks jordbrukspolitik. EU och USA t.ex. måste kunna fastställa krav på livsmedelskvalitet, djurskydd och andra miljökrav för sitt jordbruk och sina livsmedel, men systemen för exportsubventioner måste avvecklas om de fattiga ländernas jordbruksproduktion skall kunna utvecklas.

Sverige förnyar och förstärker nu sitt system för krishantering för att möta det moderna samhällets krav på förebyggande och operativa insatser vid svåra påfrestningar. Det är enligt min mening angeläget att det systemet för krishantering utformas så att det blir en resurs som fungerar med kort varsel att användas också vid internationella kriser och katastrofer. Såväl FN som EU måste dessutom ta ett större ansvar än hittills för att koordinera internationella hjälpinsatser.

När det gäller konsekvenserna av utredningens förslag för t.ex. biståndsorganisationer, svensk utvecklingspolitik gentemot EU:s biståndsverksamhet, synen på FN:organisationen och de s.k. Bretton Woodsinstitutionernas, Världsbanken och Internationella valutafonden, verksamhet är utredningen alltför kortfattad. Jag beklagar att kommittén inte kunnat fördjupa resonemangen och konkretisera förslagen i dessa delar. Enligt min mening krävs nu ytterligare överväganden innan en svensk politik för globalisering kan vara helt genomförd.

Det svenska biståndsorganet Sida har den helt dominerande delen av sin personal på myndigheten i Stockholm. Få resurser finns i mottagarmiljön, på fältet och i de länder som är huvudmottagare av svenskt bistånd. En omfattande reseverksamhet kan inte helt skapa det sydperspektiv som utredningen avser för svenskt bistånd. Sida saknar dessutom egen expertis för det viktiga området mänskliga rättigheter. Enligt min mening bör en översyn av Sidas struktur och organisation genomföras med utgångspunkt från utredningsförslaget. I detta sammanhang förordar jag en förläggning av delar av Sidas verksamhet till ett eller två utvecklingscentra i syd, bl.a. i Afrika.

EU:s biståndsorganisation och biståndsinsatser har visat svag måluppfyllelse och även internt i EU fått stark kritik. Det hade varit önskvärt om utredningen konkretiserat sin syn på nödvändiga förändringar i EU:s biståndsorganisation och den angelägna samordningen med medlemsländernas eget direkta bistånd.

Förhållandet mellan Världsbankens och IMF:s roll å ena sidan och FN-organens roll å andra sidan borde belysts tydligare i betän-

kandet. Det gäller bl.a. inflytandefrågorna, men även samverkansfrågan. I en tid där såväl Världsbanken som Internationella valutafonden utsätts för starkt motstridig kritik hade detta varit värdefullt. Denna nödvändiga analys och belysning får nu ske i annan form.

Av Marianne Samuelsson (mp)

A. Generella synpunkter

Den genomgång som kommittén gör av förutsättningarna för utländernas utveckling är både omfattande och intressant men belyser också hur oerhört komplicerade utvecklingsfrågor och bistånd är. Situationen varierar så mycket från land till land och från tid till annan. Global rättvisa och en vision om en värld där alla människor får sina grundläggande sociala, ekonomiska och politiska rättigheter tillgodosedda är självklara men det krävs politiska ambitioner i alla i-länder vad gäller global rättvisa för att uppnå visionen.

Bistandsfrågorna och hjälpen till de fattiga länderna får med de nya definitionerna av fattigdom i utredningen, liksom förslagen till samordning av den nationella politiken och kraftfullt agerande i de internationella organen, förutsättningar till stora framsteg.

B. Miljön

Jag är dock kritiskt till hur miljö- och naturresursfrågorna hantearats och tycker att kommittén överlag ägnat alltför lite utrymme åt att behandla vattenresurserna och jordbruket. De båda frågornas miljöaspekter och betydelse för utvecklingen i de fattiga länderna kan knappast överskattas.

Vatten är en förutsättning för allt liv och utgör en avgörande förutsättning för en möjlig utveckling. Trots att 2/3 av jordens befolkning kommer att ha vattenbrist 2025 har detta i kommitténs arbete nästan helt förbigåtts. 160 miljarder ton fossilt (icke förnyelsebart) vatten används varje år. Grundvattennivån under slätten i norra Kina sjunker med 1,6 meter per år. 60 procent av jordens fiskebestånd är överexploaterade. Mängder av jord förloras varje år av vatten och vinderosion. Stora jordbruksarealer är förgiftade. Allt fler av världens konflikter handlar om och uppstår på grund av behovet av att kunna utnyttja naturresurserna. Frågan om vatten-

tillgång och utnyttjandet av gemensamma vattenresurser riskerar att öka konflikter mellan länder och motstridiga intressen i utvecklingsarbetet.

Snarare än en insikt om att miljö- och naturresursfrågorna utgör de yttersta betingelserna för allt liv och mänsklig utveckling förmedlar kommittén ett föräldrat synsätt, där dessa frågor förpassas till en egen sektor på samma sätt som jämställdheten tidigare stängdes in på en egen spelplan.

Ett exempel på detta finns i avsnitt 5.3 om politik för en ekonomisk utveckling som är tunt på miljöaspekter. Miljöfrågorna ges ett separat avsnitt, 5.4, miljövänlig teknik som tar upp viktiga delar som energi och transporter. I avsnitt 1:9 behandlas hållbar utveckling utifrån ekonomi, miljö och social hållbarhet. Miljö- och naturresursfrågorna försvinner oftast bakom allmänna fraser som "hållbar hantering" av "globala nyttigheter", hamnar sist i uppräkningsrader eller saknas som "grundförutsättningar" för att minska fattigdomen. Bland kriterierna för val av samarbetsländer t.ex. som föreslås i Kapitel 6, finns överhuvud taget inte mottagarlandets inställning till miljö- och resursfrågor eller hållbar utveckling med som urvalskriterium.

Miljö- och naturresursfrågorna måste tvärtom vara utgångspunkten och genomsyra allt utvecklingstänkande.

Det är alltså viktigt att frågan om ekologisk bärkraft parallellt med rättvis global fördelning ligger till grund för övriga resonemang och det borde vara självklart att ekonomiskt tänkande måste inbegripa en miljömässig dimension. De gränser naturresurserna sätter för våra möjligheter att välja politik, på det sätt som kommittén resonerar om, borde också belysas som en grund till varför utvecklingen ska vara miljö- och resursmässigt hållbar.

De "naturgivna restriktionerna", som kommittén säger, får dock inte bara ses som restriktioner utan som en naturlig del i en positiv utveckling som förbättrar miljön och gör resursanvändningen effektivare. Något av det viktigaste i utvecklingsansträngningarna för de fattiga är att satsningarna från början måste vara miljövänliga och hållbara. Annars bygger man fast sig med investeringar i ett felaktigt utvecklingsmönster, som blir allt svårare att ta sig ur.

Kommittén borde också vara mycket tydligare i Kapitel 3 om de miljömässiga krav som bör ställas på näringslivsinsatser från bl.a. Sverige. I diskussionen om rättighetsperspektiv i Kapitel 2 bör frågan om skyldigheter lyftas fram tydligare vad beträffar miljö- och naturresursaspekter.

I Kapitel 7 Aktörer med nya roller saknas ett resonemang och förslag när det gäller möjligheterna att påverka EU:s biståndspolitik. Här måste finnas ambitionen att åstadkomma en bättre integration av miljöfrågorna i EU-biståndet. Sverige bör kunna ta på sig uppgiften som pådrivande inom EU och internationellt både när det gäller integrationen inom olika politikområden och arbetet för globala nyttigheter. I synnerhet inom miljöområdet har Sida varit framgångsrikt i att integrera miljöfrågor i biståndet. Sverige borde ta ansvar för att både utveckla och sprida denna kunskap i ett globalt samarbete.

C. Landval, Sidas kapacitet och folkrörelsebistånd

För att kunna nå ett bra resultat i biståndssamarbetet anser vi i kommittén att antalet mottagarländer bör begränsas. Hur urvalet av länder sker blir då extra viktigt.

Den föreslagna inriktningen på länder som uppfyller urvalskriterierna (fattigdom, lämpliga strategier, demokratiseringsprocess, förverkligandet av MR-mål) innebär att satsa på de länder som faktiskt är bäst rustade att på egen hand lösa sina fattigdomsproblem. Andra länder (som kanske inte uppfyller kriterierna men som har en utbredd fattigdom) kommer alltså att hänvisas till stöd i andra former: Till globala nyttigheter, genom icke-statliga aktörer/enskilda organisationer och via multilaterala institutioner. Med andra ord, de som är sämst rustade att komma tillrätta med fattigdomen tar det statliga biståndet minst ansvar för och överläter till folkrörelserna.

Som en konsekvens av detta kommer det civila samhället och dess folkrörelser att behöva extra resurser för allt mer ansvarsfulla uppgifter i biståndets projektarbete, men också för att klara de viktiga rollerna som observatörer och rapportörer i de fattigare utvecklingsländerna där de statliga biståndsmyndigheterna inte kommer att vara engagerade.

När ett av målen är att kunna inrikta det statliga biståndet på budgetstöd istället för konkreta projekt och program på landsbygden finns också en långsiktig risk att de svenska biståndsmyndigheterna tappar kontakten med biståndets verklighet och mottagare, något som bör undvikas. Enstaka fältbesök kan aldrig ersätta längre vistelse och arbete i projekt i mottagandet. Sida-personal på biståndskontor och framför allt längre vistelse i fält har en avgö-

rande betydelse för hur man förstår människors fattigdom och utvecklingsansträngningar. Sida riskerar på sikt att förlora den nära land- och problemkunskapen i takt med att fältarbetet läggs ut på konsulter eller enskilda organisationer.

Sådana kunskaper och erfarenheter måste garanteras inom den statliga biståndet, så att vi behåller högsta kompetens om fattigdoms- och utvecklingsproblemen när antalet aktörer ökar, samordning ska ske mellan departementen och kontakterna med multilaterala organisationer liksom det civila samhället ökar. En samordnad politik för global utveckling måste innehålla hög kompetens inom alla de områden som påverkar utvecklingsmöjligheterna i länderna.

D. Vapen och Tobinskatt

En samordnad politik med krav på koherens borde också leda till att åtminstone samma krav ställs på de länder som får köpa vapen i EU-ländernas gemensamma vapenexportprogram som de krav som ställs på länder vilka ska kvalificera sig för budgetstöd. Trots utredningskravet på samordnad politik har kommittén undvikit att ta upp frågan om export av vapen och vapens roll i utvecklingssammanhanget.

Under avsnitt 4.1.3 borde kommittén ha haft ett mer genomgripande resonemang kring den debatt kring "Tobinskatt" i någon form som förekommer. Utskottet konstaterar att det behövs både ett finansiellt tröghetssystem för att begränsa skadeverkningar av hastiga, kortsiktiga kapitalflöden och att kunna finansiera gemensamma åtaganden i fattiga länder. Jag menar att detta är en viktig utmaning i det som kallas globaliseringen och som det borde vara en självklar roll för Sverige att hitta lösningar och agera för.

Av Bo Landin, sakkunnig (Näringslivet)

En huvudsak för svenskt globalt utvecklingsarbete måste vara att bidra till att varaktigt och hållbart åstadkomma tillväxt och ekonomisk utveckling i främst samarbetsländerna.

För mig framstår insatser, som skapar *näringslivsutveckling* i samarbetsländerna, som det viktigaste medlet. Här kan svenskt näringsliv spela en väsentlig roll. *Betänkandet pekar på vikten av att utnyttja den kompetens som finns i den svenska resursbasen, inte*

minst inom den privata sektorn. Samtidigt saknas i betänkandet konkreta förslag på hur denna skall utnyttjas för att stödja de i betänkandet uppsatta nya målen.

En svensk politik för global utveckling, som grundar sig på kompetensen hos den svenska resursbasen är kostnadseffektiv och skapar en ömsesidighet som gagnar både givare och mottagare. *Det är därför viktigt att de områden där svensk kompetens är bäst utvecklad och internationellt konkurrenskraftig, identifieras och läggs som en viktig grund för inriktningen av de svenska utvecklingsinsatserna.* Här kan t.ex. nämnas områden som energi, vatten, telekommunikationer, transporter, livsmedelsproduktion, bygg- och miljöteknik samt spetskompetens inom nya områden som IT ock bioteknik.

En sådan inriktning skapar också ett viktigt återflöde till Sverige av gjorda ekonomiska biståndsinsatser. Återflödet skall ej baseras på ett bundet bistånd, utan på näringslivets internationella konkurrenskraft inom prioriterade områden. *Svenskt näringsliv stöder en internationell avbindning av bistånd, men ställer sig inte bakom betänkandets förslag om en svensk avbindning innan det finns bred internationell uppslutning kring, och ett förverkligande av, en sådan förändring.* En ensidig svensk avbindning skulle inte gynna utvecklingsländerna, men däremot diskriminera svensk industri i internationell konkurrens.

Jag vill också i detta sammanhang peka på vikten av långsiktigt partnerskap. Grunden för ett effektivt partnerskap är kontinuitet. Detta innebär finansierings- och upphandlingsformer, som inte äventyrar kontinuiteten i den logiska kedja, som ett projekt ofta utgörs av.

Ett utvecklat partnerskap mellan näringslivet, handelspolitiken och utvecklingssamarbetet är också av största vikt. En viktig del av detta är ett deltagande från näringslivets sida i utarbetande av strategier och planer för biståndet och enskilda projekt.

Svenskt näringsliv stöder starkt det svenska engagemanget för en liberal och öppen global handelspolitik, som stöd bl.a. för ökade exportmöjligheter från utvecklingsländerna. *Vi anser att betänkandet också skulle peka på vikten av aktivt stöd till export från mottagarländerna, och även ge förslag till sådana exportfrämjande aktiviteter.*

Vi anser också att betänkandet borde ha föreslagit lösningar på frågan om tillgången på riskkapital, inte minst för mindre, ofta privata, projekt i mottagarländerna. Vi motsätter oss också, att icke internationellt gängse villkor ställs upp för svenska exportkrediter.

Företagen har liksom alla delar av samhället rättigheter och skyldigheter liksom ansvar för sitt agerande. I betänkandet beskrivs utvecklingssamarbetets krav om beaktande av demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet etc. *Det är självklart att se företagens ansvarsroll inom ramen för detta komplicerade område, på samma sätt, som för alla andra aktörer.* Betänkandet förefaller tyvärr baseras på en föreställning att svenska företag agerar i strid mot de grundläggande värden som nämnts ovan. Några belägg för detta presenteras dock ej. Inom svenskt näringsliv finns en stark medvetenhet när det gäller dessa frågor. Många internationellt verksamma svenska företag arbetar praktiskt med frågorna och det marknadsdrivna, frivilliga arbetet på detta område är i dynamisk tillväxt. Ett internationellt regelverk, som de enskilda företagen kan tillämpa, utifrån sin egen situation är en lösning, som vi förespråkar och arbetar för. *Mot denna bakgrund kan vi inte stödja betänkandets ansats och de förslag som syftar till att skapa en särskild svensk reglering på detta område.*

Av Alfild Petrén, sakkunnig (Enskilda organisationer)

Kommittén har haft ett omfattande uppgift i att utreda en vidareutveckling av Sveriges utvecklingspolitik i en globaliserad tid. Politikområdet är till sin natur oändligt brett och komplext. Uppdraget att göra en syntes av senare tids policyutveckling, se över de biståndspolitiska målen och ringa in strategiska uppgifter kräver analyser och överväganden vad gäller övergripande policy såväl som programmatiska överväganden och synpunkter på genomförande och arbetsorganisation. Med det sätt varpå kommittén har gripit sig an uppgiften har ett stort bakgrundsmaterial av utredningar och annan sakkunskap inhämtats på en mängd områden, medan det har funnits begränsat utrymme för att väga samman materialet, dra slutsatser, knyta ihop och utveckla förslag. Betänkandet lämnar alltså flera frågeområden relativt öppna eller halvsmälta för en fortsatt bearbetning och diskussion. Jag vill peka på några sådana.

1. När det gäller en *samlad policyplattform* för den framtida politiken för en global mänsklig och hållbar utveckling för alla utifrån tidigare policyskrivelser handlar det framförallt om att gifta ihop den internationella utvecklingspolitikens inriktning på fattigdomsbekämpning med förverkligandet av mänskliga rättigheter och ett

rättighetsperspektiv. Båda traditionerna har samma syfte att värna varje människas rätt till frihet, välstånd och ett värdigt liv med icke-diskriminering, deltagande och helhetssyn som bärande principer. Rättighetsperspektivets syn på staten som ytterst ansvarig för att garantera de mänskliga rättigheterna sammanfaller med utvecklingstraditionens krav på demokrati och god samhällsstyrning. Det tar tid att integrera det individseende som rättighetsperspektivet för med sig med det makroperspektiv utvecklingsdiskursen har. Att det är en process i vardande är betänkandet i sig ett uttryck för. Olika perspektiv blandas med vissa försök till sammanvävning, men här finns alltså fortsatt en uppgift att mer konsekvent integrera de båda traditionerna vilket är både en pedagogisk uppgift och en tillämpningsuppgift.

2. När det gäller *tillämpningen av det sammansatta fattigdomsbegrepp* som understryks i betänkandet finns fortsatt en slagsida vad gäller de ekonomiska aspekterna. Den politiska dimensionen behöver utvecklas bortom den formella parlamentariska demokratins ordning. Mot bakgrund av erfarenheterna från mer långvariga demokratier finns skäl att gå både på djupet och bredden vad gäller att bidra till en demokratisk kultur på alla nivåer. Förmågan och viljan att lösa intressekonflikter är relevant i all global utvecklings- och biståndsverksamhet. Med rättighets- och fattigdomsperspektiv blir makt- och inflytandefrågor helt avgörande och behöver därför utvecklas mer systematiskt. Bl.a. behöver man diskutera decentralisering av formellt beslutsfattande och beslutsfattares ansvar, människors reella inflytande över de politiska besluten och deras förutsättningar att granska beslutens genomförande.

Vad som krävs för att möta fattigdomens sociala och kulturella dimension av diskriminerande attityder, stigmatisering och utanförskap behöver också lyftas fram och utvecklas. Det gäller också säkerhetsdimensionen vad beträffar våldet och otryggheten i den fattiges vardag.

3. Betänkandets *sydperspektiv* kan ses som ett förtydligande av partnerskapsbegreppet som betonar samarbetsländer och samarbetsorganisationers valfrihet, oberoende, och integritet – ofta att de är självständiga aktörer på en marknad. Med globalisering blir kanske andra inslag i ett ömsesidigt samarbete som utbyte, beroende, samsyn och solidaritet minst lika viktiga. Mellanstatliga samarbetsrelationer och relationer mellan organisationer behöver ana-

lyseras ytterligare för att synliggöra och förstå komplexiteten. Med ett växande ömsesidigt beroende och behov av gemensamma lösningar blir det centralt att få till stånd förtroendefulla dialoger och respekt för olikheter och vi behöver därför fördjupa kunskaper och kompetens för hur vi kan bidra till att åstadkomma detta.

4. Att *utgå från en globaliserad värld* ställer krav på en sammanhängande analys av de olika sidorna av den pågående utvecklingen som också visar hur den kan komma påverka den enskilda människan. Här behöver dels några företeelser belysas närmare, dels dessa olika sidor av utvecklingen vägas ihop.

T.ex. lyfter betänkandet fram att den nya informationstekniken påverkar stora delar av samhällslivet och kommer att skapa nya mentaliteter, att den medför nya språng i tillväxten men också risk för att spä på och skapa nya klyftor mellan och inom länder. Samtidigt växer jordens befolkning särskilt i den fattiga delen av världen. Hur den revolutionerande teknikutvecklingen kan generera inkomster och välstånd åt den fattige är en ödesfråga som behöver utvecklas.

Den ständiga strukturomvandlingen går snabbare än någonsin med migration och urbanisering i spåren. Arbete och försörjning har bäring på sociala relationer, våld och förtryck. Frågor om framtida sysselsättning måste belysas liksom fattiga människors överlevnadsstrategier så att deras mikroperspektiv och utvecklingspolitikernas makroperspektiv möts.

Medias växande roll i den globaliserade ekonomin och politiken såväl som i spridandet av livsstilar bör också belysas och vägas in.

En säkerhetspolitisk analys behöver också vägas in. Militära styrkeförhållanden och det militära våldets karaktär och utbredning liksom vapenmarknadens utveckling är faktorer att belysa och väga in i en övergripande analys.

5. När det gäller *samstämmigheten mellan olika politikområden* bör bland de viktigaste också nämnas säkerhets- och försvarspolitiken.

När det gäller samstämmighet mellan utrikespolitikens olika delar har utrikeshandelspolitiska överväganden getts utrymme i betänkandet men det krävs en vidare diskussion om integration av den globala utvecklingspolitiken i det traditionella utrikespolitiska policyarbetet och diplomatin.

6. Beträffande den globala *utvecklingspolitikens aktörer och instrument* noteras i betänkandet att de multilaterala aktörerna och kanalerna för svenskt bistånd har blivit viktigare med globaliseringen men att det behövs bättre samordning. Här behövs ett resonemang kring de särskilda förutsättningarna hos varje aktör vad gäller deras politik, resurser och biståndsformer och hur Sverige bäst kan kombinera policy och konkreta programinsatser via olika aktörer och kanaler för att göra begränsade insatser sammantaget mer slagkraftiga. Framtida bistånd kommer behöva anpassa sig alltmer till ett sammanhang med många aktörer.

Direktiven betonar den ökande vikten av EU:s bidrag till en global politik. Med tanke på EU:s växande roll behöver betänkandets bedömningar och kommentarer vidareutvecklas.

7. Beträffande ett *bilateralt bistånd till några utvalda länder* behöver betänkandet kompletteras med ett resonemang kring hur denna biståndsform – utöver det primärt att stödja ett lands utvecklingspolitik – kan fungera som komplement och förstärkare till multilaterala och andra utrikespolitiska insatser liksom som en svensk erfarenhetsbas för internationell policydialog.

Den uppdelning av det landinriktade bilaterala biståndet i generellt budgetstöd och selektivt stöd som föreslås i betänkandet är delvis konstlad då knappast något land fullt uppfyller de kriterier som ställs. I praktiken får man nog tänka sig att formerna kombineras såsom sker idag. Dessutom fokuserar förslaget på finansiella resursöverföringar snarare än det kunskapsstöd och den dialog många utvecklingsländer också uttrycker behov för.

Problematiken kring stöd till länder där betänkandets kriterier för stöd inte alls uppfylls behöver också utvecklas.

Förkortningsordlista

AVS-länderna	Afrika, Västindien och Stilla havet
BITS	Beredningen för Internationellt Tekniskt Ekonomiskt Samarbete
BNI	Bruttonationalinkomst
CBD	Convention on Biodiversity
CCA	Country Common Assessment
CDF	Comprehensive Development Framework
CDM	Clean Development Mechanism
DAC	Development Assistance Committee/OECD
DfID	Department for International Development
EBA	Everything But Arms
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECHO	European Community Humanitarian Office
EDF	European Development Fund
EG	Europeiska gemenskapen
EGDI	Expert Group on Development Issues
EKN	Exportkreditnämnden
EO	Enskilda organisationer
ESK	Europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen
EU	Europeiska unionen
FAO	Food and Agriculture Organisation
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FfD	Financing for Development
FN	Förenta nationerna
FoU	Forskning och utveckling

G20	Samarbete mellan 20 länder ¹ om finanssektorsfrågor
G7/8	Ländergruppen USA, Canada, Japan, Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Italien/Ryssland (8)
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GEF	Global Environment Facility
GPG	Global Public Goods
GSP	Generalized System of Preferences
HCNM	High Commissioner on National Minorities
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HRP	Human Reproduction Programme
ICT	Information- and Communication Technology
IDA	International Development Association (Världsbanken)
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IDG	International Development Goal
IDS	International Development Studies
IFAD	International Fund for Agricultural Development
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
ITC	International Trade Center
LSU	Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer
MDG	Millenium Development Goal
MDT	Millenium Development Target
MR	Mänskliga rättigheter
MUL	Minst utvecklade länder ²
NEPAD	New Partnership for African Development

¹ Argentina, Australien, Brasilien, Kanada, Kina, Frankrike, Tyskland, Indien, Indonesien, Italien, Japan Korea, Mexiko, Ryssland, Saudiarabien, Sydafrika, Turkiet, Storbritannien, USA

² Afghanistan, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Centralafrikanska republiken, Demokratiska Republiken Kongo (Kongo Kinshasa), Djibouti, Ekvatorialguinea, Eritrea, Etiopien, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Haiti, Jemen, Kambodja, Kap Verde, Kiribati, Komorererna, Laos, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Maldiverna, Mali, Mauritanien, Mocambique, Myanmar (Burma), Nepal, Niger, Rwanda, Samoa, Sao Tomé och Príncipe, Sierra Leone, Solomonöarna, Somalia, Sudan, Tanzania, Tchad, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zambia

NGO	Non Governmental Organisation
OAS	Organisation of American States
OAU	Organisation of African Unity
OCHA	Office of the Coordinator for Human Affairs
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSS	Oberoende staters samvälde
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PGU	Politik för global utveckling
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SALA/IDA	Swedish Association of Local Authorities/International Development Agency (Kommun- och Landstings- förbundets vänortssamarbete)
SAREC	Sidas avdelning för forskningssamarbete
SEO	Svenska enskilda organisationer
SHIA	Svenska handikapporganisationernas internationella biståndsförening
Sida	Swedish International Development Co-operation Agency
SIWI	Stockholm International Water Institute
SNS	Studieförbundet näringsliv och samhälle
SPA	Strategic Partnership for Africa (Världsbanken)
TDR	Tropical Disease Research Programme
TRIPS	Trade-Related Apects on Intellectual Property Rights
UD-GC	UD:s enhet för globalt samarbete
UD-GU	UD:s enhet för global utveckling (fr.o.m. 2002)
UD-IC	UD:s enhet för internationellt utvecklingssamarbete
UD-IH	UD:s enhet för internationell handelspolitik
UNAIDS	Joint United Nations Programme on hiv/aids
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro 1992)
UNCHS	United Nations Center for Human Settlements

UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children´s Fund
WCD	World Commission on Dams
WDR	World Development Report (Världsbankens rapport)
WDR	World Disasters Report (Röda Korsets rapport)
WHO	World Health Organisation
WRI	World Resources Institute
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organisation
ÖB	Överbefälhavaren

Referenser

- Accascina, G. *, 2001a, *Information Technology (IT) for Development: a survey of issues, trends, strategies, and practical advice on policy formulation*, IT4dev
- Accascina, G. *, 2001b, *Use and considerations Internet hybrid wireless networks in the development context*, IT4dev
- Ahlersten, K., 2001a, sammanfattning av *Millenniets Slut, band III i triologin Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, författad av Castells, M.**
- Albaeco, 2001, Policydokument från Albaeco till Globkom**
- Alfvén, T. och Sundström, E., 2001, sammanfattning på svenska av *The Impacts of Rapid Population Growth on Poverty, Food Provision and the Environment*, författad av Kelley, A.**
- Almén, A. och Eriksson, P. *, 2001, *Civil-militär samverkan i fredsoperationer – problem och möjligheter*, Totalförsvarets forskningsinstitut
- Altenberg, P. och Kleen, P., 2001, *Globalisering under attack*, SNS Förlag, Stockholm
- Anderson, Mary, B. *, 2000, *Paper Submitted to the Parliamentary Commission of Inquiry into Swedish Policy for Global Development*, Collaborative for Development Action Inc., Cambridge, Massachusetts, USA
- Andersson, F., 2001a, sammanfattning på svenska av *Beyond Aid. From Patronage to Partnership*, författad av Browne, S.**
- Andersson, F., 2001b, sammanfattning på svenska av *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*, författad av Edwards, M.**
- Andersson, M., 2001a, sammanfattning på svenska av *The Least Developed Countries Report 1997*, UNCTAD**

* Rapport författad på uppdrag av Globkom, återfinns på CD-skivan

** Återfinns på CD-skivan

- Andersson, M., 2001b, sammanfattning på svenska av *Foreign Aid and Development, Lessons Learnt and Directions for the Future*, Tarp, F (red.) och Hjertholm, P. (ass. red.)**
- Andersson, M., 2001c, sammanfattning på svenska av *The Least Developed Countries, Report, 2000*, UNCTAD**
- Arhan, Y.*, 2001, *Förslag på möjliga handelsfrämjande åtgärder gentemot u-länder*, Stockholms handelskammare
- Armelius, H.*, 2000, sammanfattning på svenska av konferensen *Regional Research Collaboration in the Service of Development*, anordnad av Sida, Uppsala universitet och SLU, 30 nov-1 dec 2000
- Bangura, Y.*, 2001, *Development Finance, Economic Policy-making and democratization*, UN Research Institute for Social Development, Geneva
- Beynon, J., 2001, *Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity*, DfID
- Bezanson, K. och Sagasti, F., 2001, *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Prepared for the Ministry for Foreign Affairs, Sweden, Institute of Development Studies, Sussex
- Bigsten, A. och Levin, J.*, 2000, *Tillväxt, inkomstfördelning och fattigdom i u-länderna*, Nationalekonomiska institutionen, Handelshögskolan i Göteborg
- Bjurling, K., Pivén, J. och Axelsson Nycander, G.*, 2001, *Kunder för utveckling*, Fair Trade Center
- Booth, Conway och Silfverstolpe, 2001, *Working with poverty reduction in Sida*, SIDA
- Boussard, C., 2001, *En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd*, SIDA
- Brodin, A.*, 2001, *Demokratifrämjande bistånd – Hur då?* Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet
- Bruér, M., 2001, sammanfattning på svenska av *The Urban Transformation of the Developing World*, författad av Gugler, J.**
- Carlsson, J., 1998, *Swedish Aid for Poverty Reduction: A History of Policy and Practice*, Overseas Development Institute, London
- Christoplos, I.*, 2001, *Should Sweden have a policy framework for humanitarian assistance?*, Kollegiet för utvecklingsstudier, Uppsala Universitet
- Christoplos, I., och Melin, M., ed. 2001, *Kosovo and the Changing Face of Humanitarian Action*, Utsikt mot utveckling nr. 15**

- Collier, P. och Hoeffler, A., 2000, *Greed and Grievance in Civil War*, mimeo
- Collier, P. och Dollar, D., 2001, *Development Effectiveness: What have we learnt?*, Development Research Group, World Bank
- DANIDA, 2000, *Byer I dansk udviklingssamarbejde*, Köpenhamn
- Devarajan, S., Dollar, D. och Holmgren, T., 2001, *Aid and Reform in Africa – Lessons from Ten Case Studies*, World Bank, Washington D.C.
- DfID, 2000, *Eliminating Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*, UK
- Ds 1998:61, *Framtid med Asien, Förslag till en svensk Asienstrategi*, Utrikesdepartementet, Stockholm
- Ds 1999:24, *Att förebygga väpnade konflikter – ett svenskt handlingsprogram*, Utrikesdepartementet, Stockholm
- Economist, 2000, *Sins of the secular missionaries*, 29 januari 2000
- Eldhagen, E.*, 2000, *Global Public Goods En teori för internationellt utvecklingssamarbete*, Handelshögskolan, Stockholm
- Fagerfjäll, R., 2001, *Mänskliga rättigheter – Företagens ansvar?*, SNS Förlag och Amnesty Sweden
- Fahlbeck, E. och Norell, B.*, 2001, *Global livsmedelssäkerhet och möjligheter att bidra till en gynnsam utveckling*, Sveriges Lantbruksuniversitet och Jordbruksverket
- FAO, 2001, *The State of Food Insecurity in the World*, Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Rom
- Forss, K.*, 2001, *Evaluation in development cooperation – accountability, legitimacy and confusion*, Andante – Tools for Thinking AB, Strängnäs
- Forsse, A.*, 2001, *Utvecklas bistandsdebatten?*
- Frankovits, A.*, 2001, *Why a Human Rights Approach to Development*, Human Rights. Council of Australia
- Frankovits, A. och Earle, P., 2001, *Working together part 1*, Report of the NGO workshop, SIDA
- Frankovits, A. och Earle, P., 2001, *Working together part 2*, Report of the Donor workshop, SIDA
- Frühling, P.*, 2001, *Överordnat, jämbördigt eller mittemellan? En granskning av fattigdomsmålets ställning och genomslag i policyskrivelser, handlingsprogram och andra styrdokument*
- Glimbert, L.*, 2001, *Distribution av ICT-konnektivitet i utvecklingsländer*
- Gordon, L., 2001, sammanfattning på svenska av *Water, a Reflection of Land-use*, författad av Falkenmark, M.**

- Grossman, G., och Krueger A., 1995, *Economic Growth and the Environment*, Quarterly Journal of Economics 110(2)
- Halle, M.*, 2001, *Lessons learned from the experience of the world commission on dams*, International Institute for Sustainable Development
- Hindman Persson, T., 2001a, sammanfattning på svenska av *Global Environment Outlook 2000*, UNEP**
- Hindman Persson, T., 2001b, sammanfattning på svenska av *Gender Works*, OXFAM**
- Hydén, G.*, 2001, *Toward a 'Common Pool' Approach to Foreign Aid*, University of Florida
- Hårsmar, M.*, 2000, *Är demokrati bra för ekonomisk tillväxt?* Institutionen för landsbygdsutveckling, Sveriges Lantbruksuniversitet
- IFAD, 2001, *Rural Poverty Report 2001, The Challenge of Ending Rural Poverty*, Oxford University Press, Oxford
- Johansson, H., 2001, sammanfattning på svenska av *Knowledge for Development*, World Development Report 1999, Världsbanken**
- Johansson, L., 2001, sammanfattning på svenska av *An Urbanizing World*, United Nations Centre for Human Settlements 1996**
- Johnsson, C.*, 2001, *Demokrati, fattigdom och deltagande*, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet
- Johnsson-Latham, G.*, 2000, *Jämställdhet för bättre fattigdomsbekämpning*, Enheten för globalt samarbete, Utrikesdepartementet
- Jordahl, H., 2001, sammanfattning på svenska av *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*, författad av Ul Haq, M., Kaul I. och Grunberg I.**
- Kamete, Tostensen och Tvedten, 2001, *From global village to urban globe. Urbanisation and poverty in Africa*. Implications for Norwegian Aid Policy, Chr. Michelsen Institute, Bergen
- Kanbur, R., Sandler, T. och Morrison, K., 1999, *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Overseas Development Council, Washington D.C.
- Kanbur, R.*, 2000, *Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements*, Cornell University

- Kaul, I., Grunberg, I. och Stern, M., 1999, *Global Public Goods, International Cooperation in the 21st century*, The United Nations Development Programme (UNDP), New York, Oxford
- Kokko, A., Lee, C., Ramamurthy, B. och Ronnäs, P.*, 2001, *Globalisation in Asia*, Nordic Institute of Asian Studies
- Levinsohn, J., Berry, S. och Friedman, J., 1999, *Impacts of the Indonesian Economic Crises: Price Changes and the Poor*, Artikeln kommer att publiceras i "Managing Currency Crises in Emerging Markets", ed. by Dooley, M. & Frankell, J., University of Chicago Press, Chicago, 2002
- Lindblom, A-K.*, 2001, *States, NGOs and the Multitude -- the problem of representation in international fora*, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet
- LSU*, 2001, *Ungas delaktighet i utvecklingspolitiken och Framtidens organisering kring globala frågor*, Två rapporter från Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer i samarbete med Forum Syd
- Lundgren, P-M, 2001, sammanfattning av *Identitetens makt, band II i triologin Informationsåldern. Ekonomi, samhälle och kultur*, författad av Castells, M.**
- Madestam, A., 2001, *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*, International Fund For Agricultural Development (IFAD)**
- Maneschiöld, P-O., 2001, sammanfattning på svenska av *Issues in Global Governance*, Commission on Global Governance**
- Mkandawire, T.*, 2001, *Trends and policy implications for international development co-operation*, United Nations Research Institute for Social Development, (UNRISD)
- Molander, P., 2001, *En stärkt utvärdering av svensk bistånds- och utvecklingspolitik*, Arbor HB, rapport beställd av IC/Utrikesdepartementet
- Nilsson, B., Norberg, M., Widell, L. och de Vylder, S., *Utvärdering av Expertgruppen för studier av utvecklingsfrågor (EGDI) samt avseende former för en förstärkt utvärderingsverksamhet inom utvecklingssamarbetet*, SINOVA, Stockholm
- Nordiska ministerrådet, Konsument, 2001, *Forbrugernes formemmelse for etik*, Köpenhamn
- Nordström, H.*, 2000, *The trade and development debate Introductory note with emphasis on WTO issues*, World Trade Organisation, Genève

- Norell, B. och Fahlbeck, E.*, 2001, *I-ländernas jordbrukspolitik och dess påverkan på u-länderna*, Jordbruksverket och Sveriges Lantbruksuniversitet
- North, D.C., 2001, *Improving Economic Performance*, Presentation prepared for the Globkom and Nobel Museum Seminar "Issues in Global Development", intended to be held in Stockholm on September 13, 2001**
- Nyman Metcalf, K.*, 2001, *The Future of Swedish Development Cooperation seen in an EU perspective*, Riga Graduate School of Law
- OECD-DAC, 2000, *Development Co-operation Review Sweden*, The DAC Journal Volume 1, No. 4, OECD 2000
- OECD-DAC, 2001a, Joint Development Centre/Development Assistance Committee Experts' Seminar on Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers – 17 January, 2001, DCD/DAC(2001)8
- OECD-DAC, 2001b, *DAC Guidelines on Poverty Reduction*, DCD/DAC(2000)26/FINAL
- Peck och Widmark, 2000, *A review of how poverty is addressed in Sida's country strategy papers, assessment memoranda and evaluations*, Sida Studies in Evaluation, SIDA
- Pettersson, J., 2001, sammanfattning på svenska av *Poverty and Famines*, författad av Sen, A.**
- Poate, D., Riddell, R., Chapman, N. och Curran, T., 2000, *The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects*, Sida Studies in Evaluation 00/3, SIDA
- Proposition 1962:100, Budgetproposition
- Proposition 1995/96:153, Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete
- Razavi, S. och Mkandawire, T.*, 2001, *Social Policy in a Development Context*, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)
- Riddell, R.C., Bebbington, A. och Peck, L., 1995, *Promoting Development by Proxy. The Development Impact of Government Support to Swedish NGOs*, Overseas Development Institute, London
- Rindeljäll, T., 2001, sammanfattning på svenska av *Children's Rights. Turning Principles into Practice*, UNICEF*
- Rischar, J-F., 2002, *High Noon, 20 global issues, 20 years to solve them*, kommer att utges våren 2002 på Basic Books, New York

- Rodrik, D., 2001, *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, Harvard University, mimeo
- Rydsmo, T., 2001, *Det omhuldade civilsamhället*, Global Utveckling AB*
- Sachs, J., 2000, *Sachs on Globalisation – A new map of the world*, Artikel i Economist, 24 juni, 2000
- Sanell, Å.*, 2001, *Synpunkter på ekonomisk styrning inom Sveriges politik för global utveckling*
- Segnestam, M. och Sterner, T., 2001, *Miljö och fattigdom*, Sida
- Sen, A., 1999, *Development As Freedom*, Oxford University Press, New York
- SHIA, 2001, *Människor med funktionshinder i utvecklingssamarbetet***
- Sida, 2000, *Årsredovisning*, Sida, Stockholm
- Sifo, 2001-09-24, Sifoundersökning om allmänhetens inställning till bistånd
- Skr. 1996/97:2, Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling
- Skr. 1996/97:169, De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar
- Skr. 1997/98:76, Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete
- Skr. 1997/98:122, Afrika i förändring, En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet
- Sommestad, L., 2001, *Health and Wealth: The Contribution of Welfare State Policies to Economic Growth*. Föredrag vid Expert Conference "Best Practices in Progressive Governance", Stockholm, 2001
- SOU 1977:13, Biståndspolitiska utredningen
- SOU 1999:29, Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans
- SOU 2000:74, Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige
- SOU 2000:122, Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa
- SOU 2001: 104, Samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser
- Stalker, P., 2000, *Workers Without Frontiers, The Impact of Globalization on International Migration*, International Labour Office, Geneva

- Statskontoret 2000, *Sverige i världen – en utvärdering av svenskt deltagande i några internationella mellanstatliga organisationer, 2000:6*, Stockholm
- Stenson, B.*, 2001, *The Global Alliance for Vaccines and Immunization som exempel på de nya globala hälsoinitiativen*, GAVI, Genève
- Stern, N., 2001, *Strategy for Development*, World Bank, Washington D.C.
- Stiglitz, J., 1998, *More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post – Washington Consensus*, WIDER Annual Lectures 2, UNU/WIDER
- Stålgren, P., 1997, *Begreppet "civilt samhälle" i två olika samhällen – en analys av möjligheterna till begreppsuniversalism*, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet
- Svedberg, P.*, 2001, *Inkomstfördelning mellan länder: hur mäts den och vad visar mätningarna?* Stockholms universitet
- Svensson, J.*, 2001, *Bistånd: Fungerar det? Kan det fungera?* Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet
- Tannerfeldt, G., 1995, *Towards an urban world*, SIDA, Stockholm
- Thornström, C-G.*, 2001, *Makt och tillträde – offentliga sektorn, biologisk innovation och genetiska resurser*
- UN, 2001, *UN/A/56/326, 6 September, 2001, Report of the Secretary-General. Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*
- UNCHS, 2001, *Cities in a globalizing world*, Global Report on Human Settlement 2001, Earthscan, London
- UNDP, 2001, *Ny teknologi och mänsklig utveckling*, sammanfattning av Human Development Report 2001, FN-kontoret Köpenhamn
- UD, 2000, *Sveriges internationella utvecklingssamarbete - Årsbok 2000*, Utrikesdepartementet, Stockholm
- UD, 2001, *Sveriges internationella utvecklingssamarbete - Årsbok, 2001*, Utrikesdepartementet, Stockholm
- UNICEF, 2000, *The State of the World's Children*, UNICEF, New York
- Utrikesdepartementet, 2001, *Making Globalisation, Work for the Poor – the European Contribution*, Conference report
- Utrikesdepartementet, *Humanitärpolitiska perspektiv – om det humanitära imperativet i politiska kriser*
- Vlachos, J.*, 2000, *Är ekonomisk tillväxt bra för de fattiga? En översikt över debatten*, Handelshögskolan, Stockholm

- Vlachos, J., 2001a, sammanfattning på svenska av *The Mystery of Capital*, författad av De Soto, H.**
- Vlachos, J., 2001b, sammanfattning på svenska av *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*, World Bank**
- Vlachos, J., 2001c, sammanfattning på svenska av *Foreign Investment Advisory Service*, Foreign Direct Investment and Poverty Reduction**
- de Vylder, S.*, 2001, *A Development disaster: HIV/AIDS as a Cause and Consequence of Poverty*
- de Vylder, Nycander och Laanatz, 2001, De minst utvecklade länderna och världshandeln, Sida/INEC
- van de Walle, N. och Johnston, T.A., 1996, *Improving Aid to Africa*, ODC Policy Essay No. 21, Overseas Development Council, Washington D.C.
- Wallenstein, P.*, 2001, *Global Development Strategies for Conflict Prevention*, Institutionen för freds- och konfliktforskning, Uppsala universitet
- Widmalm, S.*, 2001, *Sveriges relation till andra regeringar: Moralpolitik och realpolitik*, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet
- Winters, L.A.*, 2001, *Trade Policies for Poverty Alleviation in Developing Countries*, School of Social Sciences, University of Sussex
- World Bank, 1998, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't, and Why*, Published for the World Bank, Oxford University Press, Oxford
- World Bank, 2000a, *Can Africa claim the 21st century?* World Bank, Washington D.C.
- World Bank, 2000b, *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, Oxford University Press, New York
- World Bank, 2000c, *Voices of the Poor – Can Anyone Hear Us?*, Narayan, D., Patel, R., Schafft, K., Rademacher, A. och Koch-Schulte, S., Oxford University Press, New York
- World Bank, 2000d, *World Development Report 2000, Knowledge for Development*, Oxford University Press, New York
- World Bank, 2001a, *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*, World Bank and Oxford University Press, Washington D.C.
- World Bank, 2001b, *World Development Report 2002, Building Institutions for Markets*, Oxford University Press, New York

- World Bank, 2001c, *Faith in Development. Partnership between the World Bank and the Churches of Africa*, Ed. by Beslaw m.fl., World Bank, Washington D.C. Regnum Books International, Oxford, 2001
- World Bank, 2002, *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, Policy Research Report, World Bank and Oxford University Press, New York
- World Disasters Report, 2001, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneve
- WRI, 2000, *The Climate of Export Credit Agencies*, World Resources Institute, Washington D.C.
- Zadek, S. och Löhman, O.*, 2001, *Business in Global Development*, Institute of Social and Ethical Accountability, Corporate Citizenship

Kommittédirektiv



Parlamentarisk utredning om Sveriges
politik för global utveckling

Dir
1999:80

Beslut vid regeringssammanträde den 9 december 1999

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas med uppgift att utreda hur Sveriges politik för globalt ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbar utveckling bör vidareutvecklas utifrån ett solidariskt synsätt i en tid av allt starkare globala ömsesidiga beroenden. Kommittén skall lämna ett samlat förslag till hur politiken bör utformas på viktiga områden utifrån det övergripande målet om fattigdomsbekämpning och de nya förutsättningar som globaliseringen skapar. Fortsatt utveckling av biståndets roll och effektivitet som ett särskilt uttryck för Sveriges internationella solidaritet skall utgöra en central del av uppdraget.

Bakgrund

Som svar på flera riksdagspartiers motioner och Viola Furubjelkes interpellation (1998/99:60) om biståndet inför 2000-talet i december 1998 aviserades att en parlamentariskt förankrad översyn av utvecklingssamarbetets uppgifter skulle genomföras (riksdagens protokoll 1998/99:30). Regeringen väljer nu att göra en bred översyn av de områden som är viktiga för framgång i utvecklingsansträngningarna.

Globaliseringen och de nya former denna tagit sig under de senaste 10 - 15 åren är utgångspunkten för denna översyn. Begreppet globalisering avser en rad processer där frågor av lokal och nationell karaktär i allt högre grad måste ses i ett globalt

sammanhang. Detta ställer länder, grupper av människor, institutioner och företag inför frågor som måste besvaras gemensamt. Globaliseringen förändrar förutsättningarna för staters inflytande och ställer ökade krav på såväl mellanstatligt samarbete som interaktion med det civila samhället och näringslivet också på den internationella nivån.

Diskussionen om globalisering har i hög grad handlat om handel och kapitalrörelser, men lika viktiga är den teknologiska utvecklingen, det internationella utbytet av kultur, information och idéer, uppslutningen kring de mänskliga rättigheterna, demokratiseringssträvandena och effekterna på miljön.

U-ländernas ökade deltagande i det globala utbytet och förändringar i nationell politik har medfört en positiv utveckling i stora delar av världen och bättre levnadsvillkor för många av världens fattiga. Men vi ser i dag också risker och problem där utvecklingen i många länder hämmas eller förhindras av konflikter, vanstyre, korruption och svåra omställningar, där miljöförstörelsen hotar hälsa och försörjning, där kraven på anpassning och andra strukturer blir övermäktiga och fattiga exkluderas. Fortfarande lever cirka en femtedel av jordens befolkning i extrem fattigdom.

Globaliseringen ställer hela det internationella samarbetet stater emellan inför nya utmaningar. För det allt intensivare internationella utbytet på olika områden behövs normer och spelregler som både underlättar för, inkluderar och skyddar de fattiga. Behovet av en helhetssyn har blivit alltmer uppenbart på hur förhållanden och politik inom olika områden påverkar möjligheten till utveckling för alla. Utvecklingssamarbetet och viljan att bistå är ett viktigt uttryck för att gemensamt ta ansvar på global nivå och för att bidra till lösningar av gemensamma problem som tar hänsyn till fattiga människors intressen.

För att åstadkomma en allmän positiv utveckling, som även inkluderar de fattigaste samhällena, krävs samarbete och insatser på många olika områden. Handel och ekonomiska relationer är särskilt aktuella inför en eventuell ny förhandlingsrunda inom WTO. En diskussion förs också om vilken "arkitektur" som behövs för att göra finansiella flöden mer tillgängliga och mindre instabila. Övermäktiga skulder måste hanteras. Miljö- och hälsofaror motverkas oftast bäst i samarbete över gränserna. Även om migration ofta är en källa till utveckling innebär den ibland - särskilt vid massflykt - samhälleliga påfrestningar som bättre hanteras i samverkan. Möjlighet för FN och andra organ att bevara

fred och säkerhet står alltid i blickfånget. Om världens fattiga inte gynnas av samarbete på dessa områden kommer inte heller gjorda framsteg att bli hållbara. Vid de stora FN-konferenserna om dessa frågor under 1990-talet har det internationella samfundet kommit långt i en samsyn om vad som krävs för en hållbar utveckling.

En central uppgift är att stärka de fattigare ländernas förutsättningar att delta i dialog och förhandlingar på internationell nivå. Relationer i utvecklingsarbetet måste baseras på ett fördjupat partnerskap i såväl det bilaterala som i det multilaterala arbetet. Partnerskapet syftar till mer jämlika relationer inom ett bredare område baserade på ömsesidiga intressen och tydligt redovisade mål. Partnerskapet måste bygga på ömsesidigt förtroende och gemensamma värden.

Partnerskapets princip för det bilaterala arbetet är allmänt erkänd, men mycket återstår för att genomföra den i praktiken. I detta arbete ingår en ökad lyhördhet för samarbetspartnern, ökat deltagande av och konsultationer med det civila samhället och näringslivet samt öppenhet och flexibilitet i samarbetet.

Det kräver också ökad samordning av insatser och procedurer mellan biståndsgivarna och inordning av biståndsresurser i samarbetslandets egna administrativa och politiska system. Betydande framsteg har under senare år gjorts av biståndsgivare, FN och Världsbanken i att utveckla instrument för samordning. En stor del av det bilaterala biståndet äger i dag rum i ett utvecklat multilateralt sammanhang. Ett av nyckeldokumenterna är den strategi, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, som antagits inom ramen för OECD:s kommitté för utvecklingsarbete (DAC) och som bygger på slutsatserna från 1990-talets stora FN-konferenser. Huvudmålet i denna strategi är att åtminstone halvera andelen extremt fattiga till år 2015.

Under senare år har både regeringen och Sida bedrivit ett omfattande förändringsarbete inom utvecklingsarbetet. Riksdagen har såväl efterfrågat som bekräftat denna förnyelse av politiken. I en rad skrivelser till riksdagen har riktlinjer för utvecklingsarbetet utvecklats med hänsyn både till de förändrade förutsättningarna och till de ökade erfarenheterna av vad som krävs för att åstadkomma en god samhällsutveckling. Arbetet har också resulterat i nya handlingsplaner och handböcker för utvecklingsarbetets genomförande. Samtidigt har en omfattande omorganisation av biståndsförvaltningen genomförts.

I Utrikesdepartementets nya organisation har ett brett spektrum av frågor som är centrala för enskilda länders utveckling samt i det internationella samarbetet förts samman. Detta, liksom den stärkta integrationen av Regeringskansliet, har skapat goda förutsättningar för en ökad samstämmighet mellan utvecklingssamarbetet och t.ex. säkerhets-, handels-, miljö-, jordbruks-, flykting- och migrationspolitiken.

På flera områden formas Sveriges relation med fattigare länder av samarbetet inom EU och i internationella organ som FN-systemet, Världsbanken och andra utvecklingsbanker, WTO, OECD och OSSE. EU:s gemensamma handelspolitik, bistånd och avtal med utvecklingsländer är av central betydelse. Sveriges ambitioner på utvecklingsområdet påkallar därför aktivitet och framsynthet i EU-samarbetet på samma sätt som Sverige sedan länge verkat i andra fora.

Helhetssynen på utvecklingspolitiken inför 2000-talet grundar sig på de skrivelser och den proposition som regeringen överlämnat till riksdagen om fattigdomsbekämpning, demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet, mänskliga rättigheter i utrikespolitiken, jämställdhet, hållbar utveckling och om samarbetet med Afrika och Asien, samt andra relevanta strategidokument, t.ex. om svensk handelspolitik inför en ny WTO-runda och handlingsprogrammet för konfliktförebyggande (Ds 1999:24). Regeringen utreder dessutom barnfrågor i det internationella utvecklingssamarbetet.

Regeringen har i skrivelserna redovisat hur fattigdomsbekämpning liksom arbetet med demokrati och mänskliga rättigheter kan ges en starkare och tydligare profil i utvecklingssamarbetet, såväl strategiskt som metodmässigt, både i det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet och i samverkan med FN, EU, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna.

Fattigdomsskrivelsen *De fattigas rätt - vårt gemensamma ansvar* (Skr. 1996/97:169) visar hur fattigdomsbekämpning genom utvecklingssamarbetet är oundgängligt för att främja fred och global säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling.

Skrivelsen *Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete* (skr 1997/98:76) belyser förutsättningarna för och möjligheterna att genom utvecklingssamarbetet stärka stödet till en hållbar demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter.

Regeringens proposition 1995/96:153 *Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete* ledde till att "jämställdhet mellan kvinnor och män" antogs som nytt mål för utvecklingssamarbetet. Arbetet med att stödja utvecklingsländernas ansträngningar för att undanröja diskriminering av flickor och kvinnor och att skapa lika förutsättningar för kvinnor och män har därefter utvecklats på flera områden. Kvinnor är en resurs i utvecklingssträvandena.

Skrivelsen *Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling* (skr. 1996/97:2) ger dels en översiktlig beskrivning av Sveriges internationella prioriteringar för uppföljningen av Riokonferensens rekommendationer från 1992, dels riktlinjer för hur dessa prioriteringar bör följas upp i utvecklingssamarbetet. Vikten av att integrera miljöaspekter i all verksamhet slås fast.

Handelspolitiken, såsom den beskrivs i skrivelsen *Svensk handelspolitik inför en ny WTO-runda*, syftar till att skapa ett internationellt regelverk som kan utgöra grunden för en fri världshandel. Utvecklingssamarbetet syftar till att stärka fattiga länders förutsättningar att delta i den fria handeln.

Skrivelserna utformades inte med globaliseringen som utgångspunkt, men berör i högre eller lägre grad dess effekter för utvecklingssamarbetet och andra viktiga områden i en sammanhållen politik för utveckling. Vissa frågor omfattas endast delvis eller inte alls i skrivelserna. Därför finns ett behov av ett sammanfattande arbete, en syntes, som också breddar diskussionen inom vissa områden. Utvecklingssamarbetet som ett särskilt uttryck för Sveriges internationella ansvarstagande för att avskaffa fattigdomen behöver tydliggöras. Ambitionen är att Sverige åter skall uppnå enprocentmålet för biståndsramen när de statsfinansiella förutsättningarna för detta föreligger.

Syftet med översynen

Syftet med översynen är att utifrån en vision om solidaritet i globaliseringens tid föreslå åtgärder för att vidareutveckla en sammanhållen politik för att främja en globalt ekonomiskt, socialt och ekologiskt utveckling och avskaffa fattigdomen. Samtliga relevanta områden skall belysas. Utvecklingssamarbetets roll som katalysator för en utveckling till gagn också för de fattiga i en värld av allt starkare ömsesidiga beroenden skall särskilt lyftas fram och

preciseras, liksom samarbetsländernas egna möjligheter och ansvar. Ett helhetstänkande måste genomsyra relationerna med världens fattiga så att verksamheten inom olika politikområden ömsesidigt stöder varandra. Översynen skall samtidigt syfta till att öka förståelse och engagemang för dessa frågor.

Kommittén skall ha ett fattigdoms- och rättighetsperspektiv där de fattigas rätt tydliggörs. Fattigdomen kan utrotas och ett brett deltagande i demokratiska system kan uppnås inom överskådlig tid. Makten över framtiden skall delas mellan allt fler människor. Det stärker förutsättningarna för fred och säkerhet som i sin tur är nödvändiga för en positiv utveckling på andra områden. En hållbar utveckling förutsätter också fungerande institutioner samt utvecklingsfrämjande normer och regelverk. Utifrån erfarenheterna av biståndets roll och effektivitet skall förslagen ge vägledning för ett utvecklingsfrämjande samarbete som bygger på partnerskap och ökad jämbördighet.

Översynen skall inta ett globalt perspektiv som belyser behov och möjligheter i alla samhällen med stora fattigdoms- och utvecklingsproblem, även de som inte varit föremål för mer omfattande svenska utvecklingsinsatser. 1990-talets samarbete med övergångsekonomierna i Central- och Östeuropa skall studeras och erfarenheternas giltighet i allmän utvecklingspolitik skall prövas. Aspekter som särskilt berör Central- och Östeuropa bör belysas om så är relevant, även om denna region inte skall stå i fokus för översynen.

Uppdraget

Syntes av senare tids policyutveckling

Kommittén skall utifrån de senaste årens skrivelser och strategier utarbeta en syntes som kan utgöra en plattform för den framtida utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetets roll i denna. Denna syntes skall:

- utveckla en helhetssyn på den svenska och europeiska utvecklingspolitiken i en tid av allt starkare globala ömsesidiga beroenden,
- tydliggöra utvecklingssamarbetets roll i förhållande till hur verksamhet och politik på andra områden formar villkoren för det internationella samarbetet och förutsättningarna för fattiga folks och länders utveckling,

- lägga en grund för en bred samsyn i riksdagen och hos folkrörelser och allmänhet om hur utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet skall se ut på 2000-talet.

De biståndspolitiska målen

Kommittén skall se över målen för utvecklingssamarbetet såväl till sin helhet som till språklig utformning. De nuvarande biståndspolitiska målen har bred parlamentarisk uppslutning och styr utvecklingssamarbetets inriktning. Målen har emellertid vuxit fram under en lång tid sedan det övergripande målet "att höja de fattiga folkens levnadsnivå" formulerades 1962. Delmålen är uttolkningar av detta övergripande mål. Oberoendemålet syftade ursprungligen på avkolonialiseringen men har i globaliseringens tid fått en annan innebörd då frågan om allas ömsesidiga beroende kommit i förgrunden. Det humanitära stödet och biståndets betydelse för konfliktförebyggande och konflikthantering har inget tydligt uttryck i målen, inte heller det övergripande målet om en hållbar utveckling, främjandet av de mänskliga rättigheterna eller u-ländernas integration i den internationella handeln.

Målen för samarbetet med länder i Central- och Östeuropa, främst runt Östersjön, har formulerats senare och i en mer specifik situation. En jämförelse skall göras, även om förslag kring detta specifika område inte skall lämnas. En särskild proposition avseende utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa avses lämnas till riksdagen år 2001.

Strategiska uppgifter

Kommitténs uppgift är att utveckla en helhetssyn på Sveriges utvecklingspolitik mot bakgrund av de tidigare beskrivna omvärldsförändringarna. Kommittén skall utifrån ett utvecklingsperspektiv belysa, analysera och i tillämpliga fall föreslå åtgärder vad gäller:

- ökad samstämmighet mellan olika politikområden, t.ex. säkerhets-, handels-, miljö-, jordbruks-, flykting- och migrationspolitiken samt mellan olika områden inom utvecklingssamarbetet, t.ex. investeringar och näringslivsfrågor, utvecklingsfinansiering och skuldfrågor,

- utvecklingssamarbetets roll i samband med konfliktförebyggande och konflikthantering,
- rättighetsperspektivet, inklusive barnens rätt, i utvecklingssamarbetet i syfte att förena de normativa systemen, framför allt de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna och respekten för internationell humanitär rätt, med den operativa verksamheten,
- konsekvenserna för utvecklingssamarbetet av partnerskapets innehåll och metod i såväl det bilaterala som i det multilaterala samarbetet,
- konsekvenserna av de åtaganden som Sverige gjort i OECD:s biståndspolitiska strategi *Shaping the 21st Century*,
- möjligheterna att främja kunskaps-, kapacitets- och institutionsutveckling, genom bl.a. modern informations- och kommunikationsteknologi, utifrån de krav som ställs på ofta djupgående samhällsreformer syftande till att skapa en modern ekonomi och levande demokrati,
- hur Sverige bäst medverkar till att EUs gemensamma politik på olika områden, inklusive inom utvecklingssamarbetet, kan användas för att åstadkomma ett bättre europeiskt bidrag till global utveckling,
- hur Sveriges utvecklingssamarbete kan bidra till att öka förutsättningarna för u-ländernas deltagande i världshandeln.

Organisation och arbetsformer

Utredningen skall genomföras av en kommitté bestående av representanter från alla riksdagspartier, liksom experter och sakkunniga. Till denna knyts ett sekretariat som har möjlighet att utnyttja extern expertis. Kommittén förutsätts föra en nära dialog med företrädare för olika politikområden, närmast berörda departement och myndigheter.

Arbetet skall bedrivas i former som stärker och fördjupar engagemang och förståelse för den vision som Sveriges samlade utvecklingspolitik är ett uttryck för. Samråd och hearings skall hållas med närings- och arbetslivets organisationer, med folkrörelser och enskilda organisationer samt med andra aktörer i samhället med erfarenhet av och engagemang i utvecklingsfrågor.

Kommittén skall samråda med pågående projekt inom Regeringskansliet (*se bilaga*).

Sverige kommer under EU-ordförandeskapet att hålla en konsultation med bland annat övriga EU-länder och internationella experter om globalisering och utvecklingssamarbete. Utredningen skall bidra med underlag till denna konsultation.

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 31 oktober 2001.

(Utrikesdepartementet)

Bilaga till Kommittédirektiv: Parlamentarisk utredning om Sveriges politik för global utveckling (Dir. 1999:80)

Skrivelser, propositioner, utredningar och pågående projekt

Regeringens skrivelser

Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling (skr. 1996/97:2)

De fattigas rätt - vårt gemensamma ansvar Fattigdomsbekämpning i Sveriges utvecklingssamarbete (skr. 1996/97: 169)

Demokrati och mänskliga rättigheter i svenskt utvecklingssamarbete (skr. 1997/98:76)

Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 1997/98:89)

En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet (skr. 1997/98:122)

Öppen handel- rättvisa spelregler. Svensk handelspolitik inför en ny WTO-runda (skr. 1998/99:59)

Framtid med Asien En svensk Asienstrategi för 2000-talet (skr. 1998/99:61)

Propositioner

Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (prop.1996/97:25)

Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete (prop.1995/96: 153)

Utredningar

Hållbart bistånd - det svenska biståndet efter UNCED (Ds 1994:132)

Konfliktförebyggande verksamhet - en studie (Ds 1997:18)

Civilpolisutredningen (SOU 1997:104)

Framtid med Asien - Förslag till en svensk Asienstrategi
(Ds 1998:61)

Övrigt material

Humanitärpolitiska perspektiv - om det humanitära imperativet
i politiska kriser, UD 1998

Report from a seminar on International Solidarity & Globalisa-
tion: In Search of New Strategies, Oct. 27-28, 1997

Kulturpolitik för utveckling, Svenska Uneskorådets skriftserie
nr 3, 1998

Att förebygga väpnade konflikter - ett svenskt handlings-
program (Ds 1999:24)

Pågående projekt

Finansieringsprojektet, Development Finance 2000

Barnprojektet, Översyn av barnfrågor i det internationella
utvecklingssamarbetet

IT-satsning inom utvecklingssamarbetet, Information and
Communication Technologies in Development Co-operation

Studie om svensk strategi för Mellanöstern och Nordafrika

Globkoms kommittémöten och aktiviteter

Globkoms kommittémöten – teman och externa föredragande

År 2000

- 23 februari** **Kommittémöte, diskussion om arbetets uppläggning**
- 27 mars** **Handelsfrågor**
Föredragande:
Ulf Hjalmarson, NCC
Karl-Anders Larsson UD-IC
Arne Rodin UD-IH
- 19-20 maj** **Generella utvecklingsfrågor och konfliktfrågor**
Föredragande:
Bo Göransson, generaldirektör Sida
Anders Bjurner, ambassadör på representationen i Bryssel
Bengt Herring, Sida
Mattias Iveborg, Swedint
Peter Wallensteen, professor Institutionen för Freds- och Konfliktforskning, Uppsala Universitet

- 13 juni** **Globalisering**
Föredragande:
Anders Ahnlid, UD-IH
Svante Axelsson, Svenska Naturskydds-
föreningen
Erik Eldhagen, Handelshögskolan
Björn Fritjofsson, Finansdepartementet
Maud Jonsson, Forum Syd
Börje Ljunggren, UD-ASO
Åke Magnusson, Näringslivets Internatio-
nella Råd
Alice Petrén, Sveriges Television
- 22-23 september** **Fattigdom**
Föredragande:
Ravi Kanbur, professor Cornell University
- 23 oktober** **EU/Jordbruk**
Föredragande:
Bo Norell, Jordbruksverket
- 27 november** **Partnerskap (under besöket i Kenya)**
Föredragande:
Hans Andersson, ambassadör Kampala
Inga Björk-Klevby, ambassadör Nairobi
Ingrid Löfström-Berg, biståndsrad Kigali
Sten Rylander, ambassadör Dar es Salaam
Lennart Wohlgemuth, Nordiska Afrika-
institutet
- År 2001**
- 19 januari** **Demokrati och DAC-studien**
Föredragande:
Inger Axell, Sida
Mikael Boström, Sida/DESO/DESA
Ingrid Wetterqvist, UD-IC
Torgny Holmgren, UD-IC
Kelly Kammerer, Vice chairman DAC, US
DAC Delegate

Kaori Miyamoto, Administrator
Martyn Roper, UK DAC Delegate
Pietro Veglio, Head of PRPM

- 25 februari** **Kommittémöte, idédiskussion (under besöket i Bangkok)**
- 12 mars** **Mänskliga rättigheter**
Föredragande:
Ulf Edström, LO
Tomas Hammarberg, UD-FMR
Lars Ronnäs, UD-FMR
- 6 april** **Global Governance**
Föredragande:
Pierre Schori, Sveriges ambassadör i FN,
New York
- 4 maj** **Om rättighetsperspektivet**
Föredragande:
André Frankovits, Human Rights Council
of Australia Inc.
Om demografiperspektivet
Föredragande:
Lena Sommestad, Institutet för Framtids-
studier
- 12 juni** **Textförhandlingsmöte**
- 29-30 augusti** **Textförhandlingsmöte**
- 24-25 september** **Textförhandlingsmöte**
- 14-15 oktober** **Textförhandlingsmöte**
- 18-19 november** **Textförhandlingsmöte**
- 23 november** **Textförhandlingsmöte**
- 6-7 december** **Textförhandlingsmöte**

2002**28 januari** **Textförhandlingsmöte****29 januari** **Slutjusteringsmöte****Aktiviteter**

Under den omfattande konsultationsprocessen träffade Globkom många olika enskilda organisationers företrädare, myndighetspersoner, forskare och engagerade människor. Nedan är listade de konferenser, seminarier och hearings som Globkom, i några fall tillsammans med andra aktörer, tagit initiativ till under utredningstiden.

Seminarier & konferenser**År 2000****1. Öppet samtal i Kyrkans Hus**

Öppet samtal i Kyrkans Hus, Uppsala. *"Partnerskap och samstämmighet i svensk global utvecklingspolitik"*. Samarrangörer: Globkom, Kyrkans Hus, Cemus (studentorganisation för miljö- och utvecklingsstudier) och Kollegiet för bistånds- och utvecklingsstudier) Moderator: Bengt Gustafsson, Sigtunastiftelsen. Debatten hölls den 19 maj.

2. Globkoms besök i Geneve

Kommittén besökte Geneve den 26-29 juni 2000 och deltog i det sociala toppmötet "Geneva 2000" samt träffade flera FN-organisationer.

3. Local perspectives on Foreign Aid to the Justice Sector

Globkom inbjöd till en hearing den 23 augusti i samband med besök av David Petrsek från International Council for Human Rights i Genève. Han presenterade en färsk bok på temat "Local perspectives on Foreign Aid to the Justice Sector" och svarade på frågor.

4. Startskottet för det utåtriktade arbetet

Den 6 september 2000 hölls en samling med ett hundratal intresserade inför starten av Globkoms utåtriktade arbete. Medverkade gjorde bl.a.: Maj-Inger Klingvall, Gun-Britt Andersson, Maj-Lis Lööw och Peter Örn.

5. Möte med unga människor

I Göteborg den 21 september hade Globkom en offentlig hearing med politiska ungdomsförbund, Afrikagrupperna m.fl.

6. Seminarium om fattigdom

Den 22 september anordnade Globkom tillsammans med Handelshögskolan i Göteborg ett offentligt seminarium på temat: "Workshop on Poverty/Seminarium om fattigdom. Medverkande bl.a. Ravi Kanbur, Cornell University, Arne Bigsten, Handelshögskolan i Göteborg, Björn Hettne, Institutionen för Fred-och Utveckling i Göteborg.

7. Föreningen för utvecklingsfrågor möter Globkom

FUFs medlemmar och enskilda organisationer förde den 27 september fram för dem viktiga utvecklingsfrågor och synpunkter till Globkom.

8. Ekologiska fotavtryck

Den 2 oktober 2000 arrangerade Globkom ett seminarium i Gävle i samarbete med Högskolan i Gävle. Det hade titeln "Ekologiska fotavtryck, Seminarium om lokalt och globalt miljöansvar" och handlade om miljö och livsstilsfrågor. Medverkade gjorde Mats Segnestam, Sida, Göran Tannerfeldt, Sida, Tomas Sterner, professor och chef för enheten Miljöekonomi Göteborgs Universitet, Göran Eklöf, Svenska Naturskyddsföreningen. På kvällen hölls en debatt i Folkets Hus.

9. IT och fattigdom

Globkom anordnade den 6 oktober ett seminarium med Gabriel Accascina, chef för UNDPs program "IT och fattigdom" i Asien. Accascina redogjorde bl.a. för vilka metoder inom informationstekniken som används idag inom utvecklingssamarbetet, gav exempel på hur IT bidrar till att reducera fattigdomen och vilka faktorer som är avgörande för att IT skall kunna fungera som ett redskap för fattigdomsminskning.

10. Mänskliga rättigheter

Sakiko Fukuda-Parr, UNDP, kom den 16 oktober till Globkom för att vid en öppen hearing tala om mänskliga rättigheter, mänsklig utveckling och Human Development Report.

11. Konferens anordnad av Världsbanken och Globkom

Tillsammans med Världsbanken anordnade Globkom den 20–21 oktober konferensen "Poverty and the International Economy" i Stockholm med medverkan av en rad internationellt framstående forskare. Konferensen handlade om sambanden mellan handelsliberaliseringar och fördelningseffekter på hushållsnivå. Ett stort antal inbjudna experter, tjänstemän, enskilda organisationer och utländska gäster deltog. Medverkande var bl.a. David Dollar, Världsbanken, Dani Rodrik, Harvard University, Anne Case, Princeton University, Jim Levinsohn, University of Michigan, Alan Winters, University of Sussex.

Diskussionen fortsatte vid ett seminarium anordnat av Världsbanken och EU-kommissionen den 6 mars 2001 i Bryssel bl.a. på basis av ett bakgrundspapper som Globkom finansierat.

12. Global Public Goods

På Globkoms kansli hölls den 6 november en öppen hearing med Inge Kaul, Director of Office of Development Studies UNDP. Hon presenterade boken Global Public Goods och frågor och diskussion följde därpå.

13. IT och global utveckling

Seminarier, som hölls i Umeå den 10 november, försökte belysa hur informations- och kommunikationstekniken påverkar utvecklingen sett ur ett fattigdomsperspektiv, samt hur IT används och kan användas i utvecklingssamarbetet. Arrangemanget var ett samarbete med Umeå Universitet och medverkade gjorde bl.a. Anders Wijkman, kd-ledamot i Globkom och ledamot av FN:s expertpanel i IT-frågor, Mohan Thazhatu, regionchef Plan International Centralamerika och Lena Palmqvist, Institutionen för datavetenskap Umeå Universitet.

14. Mänskliga rättigheter och rättighetsperspektivet

Globkom hade en konferens med Raul Wallenbergs Institutet i Lund den 17 november. På mötet diskuterades MR och rättighets-

perspektivet. Medverkande bl.a. Gudmundur Alfredsson, Göran Melander, Alfred Chanda från Institutet.

15. Samtal med UNDPs chef

Globkom träffade UNDPs chef Mark Malloch Brown i Stockholm den 21 november.

16. Globkom gör besök i Afrika

Mellan den 24 november och 3 december 2000 besökte kommittén Kenya och Mocambique. Syftet med resan var bl.a. att studera partnerskap och sydperspektivet.

17. Seminarium i Nairobi med afrikanska forskare

Den 25 november hölls ett seminarium i Nairobi på temat "Making Globalization Work Better for Africa". Deltog gjorde Prof. E. V. O Dankwa (Ghana), Dr. Amina Mama (Nigeria), Ms. Spes-Gaudence Manirakiza (Burundi), Dr. Guy Mhone (Malawi), Dr. Angela Lamensdorf-Ofori-Atta (Ghana), Dr. Adebayo Olukoshi (Nigeria), Lennart Wohlgemuth, (direktor Nordiska Afrikainstitutet), Inga Björk-Klevby, ambassadör Nairobi, Sten Rylander och ambassadör Dar es Salaam.

18. Utvecklingspolitik genom EG – möjligheter och dilemman

Globkom, Utrikespolitiska Institutet och Diakonia inbjöd till seminarium den 12 december. Medverkade gjorde bl.a. Arne Ström och Anna Holmryd, Utrikesdepartementet, Carl B Hamilton, professor Handelshögskolan, Pernilla Malmer, Svenska Naturskyddsföreningen, Magnus Walan, Diakonia.

19. Att finansiera utveckling i de minst utvecklade länderna

Charles Gore, från UNCTAD, presenterade på en hearing den 14 december på Globkoms kansli rapporten: The Least Developed Countries 2000 Report; Aid, Private Capital Flows and External Debt: The Challenge of Financing Development in the LDCs.

År 2001

20. Att möta katastrofer - från humanitär insats till hållbar utveckling

Konferensen hölls i Karlstad den 18 januari 2001 i samarbete mellan Globkom och Räddningsverket. Medverkade gjorde bl.a.

Nils-Arne Kastberg, chef för UNICEFs katastrofarbete, Anders Wijkman, EU-parlamentariker och kd-ledamot i Globkom, Margareta Wahlström, tidigare Under Secretary General for Disaster Response and Coordination, vid International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies i Genève, m.fl.

21. Folkbildningshearing med Globkom

Folkbildningsrådet, folkhögskolor och studieförbund med internationell inriktning träffade representanter för Globkom den 23 januari.

22. Hearing och uppföljning av några av höstens fattigdomskonferenser

Sida, Olof Palmes Internationella Center och Sigtunastiftelsen höll under hösten flera seminarier om fattigdom. Globkom följde upp detta genom att anordna en hearing den 24 januari om erfarenheterna av detta arbete. Medverkande bl.a. Carl Tham, generalsekretärare för Olof Palmes Internationella Centrum, Carin Jämtin, biståndschef Olof Palmes Internationella centrum, Kristina Bohman, rådgivare i fattigdomsfrågor på Sida, Bengt Gustafsson, direktor Sigtunastiftelsen.

23. Offentligt möte om "Varför svält, när maten räcker"

Hur, och med vilka medel, kan politik för global utveckling bidra till att förbättra livsmedelsförsörjningen i världen?"

Mötet arrangerades av Globkom i samarbete med Jordbruksverket och ägde rum i Kulturhuset, Jönköping, den 1 februari. Medverkade gjorde bl.a. Stefan de Vylder, konsult, Karin Wallensteen, politiskt sakkunnig Jordbruksdepartementet, Åke Pettersson, c-ledamot i Globkom.

24. Lunchmöte med Department for International Development, UK

Den 13 februari i Stockholm träffade medlemmar i Globkom David Batt från Department for International Development, UK för att tala om DFIDs White Paper on "Making Globalization Work Better for the Poor".

25. Hearing om människor med funktionshinder i utvecklingssamarbetet

Hearingen genomfördes i riksdagen den 21 februari. Bland andra medverkade Bengt Lindqvist, FNs särskilde rapportör i handi-

kappfrågor, Malin Ekman-Aldén, generalsekreterare SHIA och andra representanter från företrädare för människor med funktionshinder.

26. Kommitténs besök i Asien

Den 23 februari-4 mars 2001 besökte kommittén Asien. Den ena gruppen av kommittén besökte Vietnam och den andra gruppen Östtimor och Australien. Syftet med besöket i Vietnam var framförallt att studera den ekonomiska utvecklingen och barns rättigheter. På Östra Timor studerades bl.a. uppbyggnadsarbetet efter konflikten och FNs roll i detta arbete samt framtida konfliktlösningsmekansimer.

27. Seminarium i Bangkok med forskare från Asien

Den 25 februari hölls ett seminarium i Bangkok om hållbar utveckling, fattigdomsbekämpning och barns rättigheter. Deltog gjorde Prof. Lawrence Surendra (Bangalore), Prof. Vinod Vyasulu (Bangalore), Prof. Hadi Soesastro (Jakarta), Prof. Pasuk Phongpaichit (Bangkok), Prof. Cris Baker (Bangkok), Director Mehr Khan (UNICEF), Senior Advisor Robert Bennoun (UNICEF) och Senior Advisor Margie de Monchy (UNICEF).

28. Genfrågor - risk eller möjligheter för utvecklingsländerna?

Den 19 mars hölls ett seminarium i samarbete med Sida. Hur kan svensk politik stödja utvecklingsländernas intressen? Kan genmodifierade grödor (GMO) bidra till att lindra världssvälten? Medverkade gjorde bl.a. Carl-Gustaf Thornström, docent Sveriges Lantbruksuniversitet och rådgivare åt Sidas avdelning för forskningssamarbete SAREC, Ulf Pettersson, professor i genetik Uppsala Universitet, Annika Åhnberg, vice VD Samhällskontakter AlfaLaval Agri.

29. Hearing med Röda Korset

Den 20 mars hölls en hearing med Svenska Röda Korset.

30. Kvinnor i biståndet

Globkom ordnade ett lunchmöte den 20 mars med kvinnor som är eller har varit aktiva inom det internationella biståndet. Deltagare var tidigare medlemmar i det nedlagda KIB – Sidas kvinnoråd med representanter för svenska kvinnoorganisationer. Diskussion rörde genderfrågor, demokrati och organisering.

31. Hearing med Sveriges Kristna Råd

I riksdagen träffade Sveriges Kristna Råd, politiker, allmänhet och Globkom den 21 mars. Samtalet hade sin utgångspunkt i den skrivelse SKR författat till Globkom, Solidaritetens globalisering - En aktiv svensk globaliseringspolitik.

32. Civila samhället och utvecklingsfrågorna

Forum Syd och Svenska Kyrkan bjöd tillsammans med Globkom in svenska enskilda organisationer till en konferens den 30 mars 2001 för att diskutera det civila samhällets roll som förändringsaktör i en politik för global utveckling.

33. Möte med Vuxenskolan

Studieförbundet Vuxenskolan och Globkom träffades den 4 april 2001.

34. Intern hearing med Sida

Sidapersonal och Globkom träffades den 24 april och talade om de frågor Globkom ställt till Sida.

35. Möte med Kommun- och Landstingsförbundet

Kommun- och Lanstingsförbundet inbjöd den 25 april till en presentation och diskussion om vänortssamarbete, twinning mellan olika kommuner m.m.

36. Företagens sociala ansvar

SNS och Globkom anordnade den 27 april 2001 ett seminarium om företagens sociala ansvar. Som grund för diskussionen var det arbete som bedrivits under ca ett halvår i en referensgrupp kopplad till författandet av boken "Mänskliga rättigheter - företagens sociala ansvar"? utgiven senare i september av SNS och Amnesty. I referensgruppen deltog bl.a. representanter för en rad svenska företag och Globkoms sekretariat. Samma företagsrepresentanter deltog vid seminariet med Globkom och redogjorde för sina erfarenheter.

37. Svenska Missionsrådet träffade Globkom

Hearing med Svenska Missionsrådet hölls i riksdagen den 3 maj. Underlaget för diskussionen var SMRs skrivelse till Globkom "Att värna trovärdigheten för Sveriges politik för global utveckling".

38. LSU och Forum Syd överlämnade sina rapporter till Globkom

Den 7 maj bjöd LSU och Forum Syd in till en workshop om utvecklingsfrågor och organisering. De båda organisationerna överlämnade även rapporterna "Ungas delaktighet i utvecklingspolitiken" och "Framtidens organisering kring globala frågor" som beställts av Globkom.

39. Civil och militär samverkan

Förmöte den 7 maj inför konferensen den 8 maj. "Briefing on operational methods for CIMIC". Information gavs om ett NATO-möte på samma tema. Ett samarrangemang mellan Globkom och Kollegiet för Bistånds- och utvecklingsstudier.

40. Kosovo and the Changing Face of Humanitarian Action

Konferens om civilt militärt samarbete den 8 maj i Uppsala: "Kosovo and the Changing Face of Humanitarian Action". Diskussionen rörde samverkan civilt och militärt i förebyggande syfte och i konfliktsituationer. Medverkade gjorde bl.a: Raymond Apthorpe, professor Australia National University, Lesley Abdela, konsult och John Rollins, Ltc NATO/SHAPE. Arrangörer: Globkom, Kollegiet för bistånds- och utvecklingsstudier vid Uppsala Universitet och Brittish Council.

41. Globkom besökte Guatemala och Colombia

Mellan den 19 och 27 maj 2001 gjorde kommittén besök i Guatemala och Colombia. Syftet med resan var bl.a. att studera främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter i regionen, fredsprocesserna och narkotikaproblematiken.

42. Seminarium i Guatemala med forskare från regionen

Den 20 maj arrangerades seminariet, "Promoting Human Rights and Democracy in Latin America", som hölls i Antigua, Guatemala. Forskare och opinionsbildare från olika latinamerikanska länder föredrog och diskuterade med Globkom. Deltog gjorde Dr. Edelberto Torres-Riva (Guatemala), Director Diana Urioste (Bolivia), Prof. Mariclaire Acosta Urquidi (Mexico), Director Marta Lagos Cruz Coke (Chile), Prof. Edmundo Jarquín (Nicaragua), Director Ivan Doherty (Irland), Executive Director Roberto Cuéllar (El Salvador)

43. Möte med olika ungdomsorganisationer

Ordförande i Globkom träffade den 29 maj Fältbiologerna, Rättviseakademin och nätverket "Ingen människa är illegal" för att lyssna på deras synpunkter. Underlaget för diskussionen var bl.a. den skrivelse som Rättviseakademin och Fältbiologerna författat till Globkom.

44. Kommitténs besök i Washington

Den 3-5 september 2001 besökte Globkom IMF och Världsbanken i Washington.

45. Seminarium med tre nobelpristagare i ekonomi (inställt)

På inbjudan av Globkom och Nobelmuseet skulle Nobelpristagarna i ekonomi Robert W. Fogel, Robert E. Lucas, Jr. och Douglass North den 13 september hållit ett seminarium, Issues in Global Development, i Aula Magna, Stockholms Universitet för studenter, forskare, utländska gäster, enskilda organisationer, tjänstemän på olika departement m.fl. Tyvärr fick detta arrangemang ställas in på grund av terrorattackerna i USA. Professor Fogel som hann komma till Stockholm före attacken höll ett seminarium på Institutet för Internationell Ekonomi den 12 september på seminariets tema.

46. Näringslivet möter Globkom

Den 24 september presenterade representanter för svenskt näringsliv idéer kring hur synergier kan uppnås i samarbetet. Medverkade gjorde Lars Elvhage (ABB), Katarina Eriksson (Tetra Laval), Ulf Hjalmarsson (NCC), Ulla Holm (Tetra Laval) Göran Norén (Svenskt näringsliv) och Börje Risinggård (Svensk Handel).