

Uppsala 2014-02-12

Remissyttrande

Regeringens skrivelse 2013/14: Biståndspolitisk plattform

Nordiska Afrikainstitutet (NAI) har ombetts att yttra sig över regeringens skrivelse om det svenska biståndets inriktning och anför härmed följande.

Allmänt utlåtande

NAI välkomnar ambitionen att tydliggöra principer, värderingar och inriktning för styrningen av det svenska biståndet. Komplexiteten och mångfalden inom det fält som biståndet har att förhålla sig till ställer höga krav på balans mellan form (struktur, enhetlighet och mätbarhet) och flexibilitet (rörlighet, anpassning, kunskapsutveckling och lärande). Betydelsen av denna balans har varit vägledande för NAIs läsning av skrivelsen. Generellt bedömer NAI att företräde har getts formfrågan, vilket på sikt kan inverka negativt på biståndets utformning och operationalisering. Även om skrivelsen är formmässigt väl strukturerad bedömer NAI att det finns oklarheter inom områden som är centrala för skrivelsen - tydligare styrning, ökat tematisk avgränsning och ökat fokus på resultat. Främst handlar dessa oklarheter om relationen mellan individ och stat (institutioner), hanteringen av växande ojämlikheter, ägandefrågan, resultatfokus i relation till utrymme för flexibilitet och differentierade samarbetsformer, individperspektivets förhållande till kravet om mätbarhet, önskvärda och alternativa former för samhällets organisering strategiska prioriteringar inom de olika mål-hierarkierna, långsiktighet och utvecklingen bortom biståndet.

NAI välkomnar plattformens försök att lyfta kunskaps- och lärande dimensionen som viktig både som biståndsmål och som del i biståndets operationalisering och utveckling. NAI bedömer behovet av kunskapsutveckling som centralt i samtliga definierade delmål och att detta kunde ha getts större utrymme inom i de prioriterade områden som behandlas under varje delmål. Förutom betydelsen av utvärderingar och forskningresultat ges generellt lite vägledning om hur kunskap och lärande ska komma biståndet till del. Den stora utmaningen i biståndets organisering och operationalisering är inte primärt kunskapsproduktionen i sig utan förmågan att skapa utrymme för tillämpning och dialog. NAI bedömer att i ett centralt principdokument som detta bör frågan om kunskapsutvecklingens hantering inom biståndet ges större utrymme.

NAI ser stödet till samarbete och kapacitetsutveckling för forskning som ett mycket viktigt område för fattigdomsbekämpning med tydlig potential att kunna utvecklas bortom biståndet. NAI ser därför positivt på att stödet till forskning fortsätter på tidigare inslagen väg med stöd till kapacitetsutveckling i samlarbetsländerna, stöd till tematisk forskning på internationell och regional nivå och stöd till svensk forskning.

Synpunkter i enskilda delar

Hanteringen av ojämlikhet i fördelningen av samhällets resurser är ett centralt område i en verksamhet som syftar till att bekämpa fattigdom. Denna höga tillväxt vi nu ser i många afrikanska länder är i grunden positiv, men den leder också till ökade ekonomiska klyftor. Ojämlikhetsfrågan är och kommer att bli än mer central i ett framtida bistånd. NAI bedömer att skrivelsen är relativt otydlig i sitt förhållande till ojämlikhet, hur man förhåller sig till problemet och vilken typ av verksamhet man ser som framkomliga vägar för dess minskning.

Ägandefrågan som varit av central betydelse i biståndets utformning och tillämpning lämnas relativt obesvarad i skrivelsen. NAI bedömer att ägandefrågan är avgörande för biståndets operationalisering t.ex. val av samarbetsparter och typ av insats och bör därför utvecklas som princip i skrivelsen.

NAI bedömer att individperspektivet är i behov av ytterligare klargörande (3.2.1, 7.1.2 och 4.1.1). Det finns en del definitionsmissiga oklarheter som gör perspektivet svårplacerat t ex i förhållande till statens och institutioners funktioner. Det är oklart vad som innefattas i definitionen av individen i centrum och individen som aktör– individen som enskilt subjekt eller individen som del i en helhet. Som det framställs signaleras rörelse mot en ökad individanpassning av biståndets verksamhet exkluderat från staten och institutioners roll för fattigdomsbekämpning ("Utgångspunkten för svenskt bistånd är den fattiga och förtryckta människans behov och förutsättningar, inte staters och regeringar"). Detta skapar en oklarhet kring statens roll som representant för medborgares behov och förutsättningar. Hur bör vi se på det bistånd som är inriktat mot institutionell kapacitetsuppbyggnad? NAI bedömer att tolkningsföreträdet vad gäller individperspektivet är relativt stort vilket gör avgränsning svår. Vidare innebär tillämpning av ett individperspektiv i kombination med krav på ökad kunskap och analys för dess hantering att resurser för detta måste tillföras biståndsförvaltningen – något som inte diskuteras nämnvärt i skrivelsens förslag på "principer för ett effektivt och resultatinriktat svenskt bistånd". NAI är av uppfattningen att analysfunktionen inom biståndet behöver stärkas, men ser inte en tydlig behandling av detta i skrivelsens olika delar.

Skrivelsen är tydlig i sin presentation av mål-hierarkin v.g. ingående delar men inte lika tydlig i sin förklaring av hur delarna hänger ihop. Vägledning kring form, nivå, koppling och innehåll för de olika resultatstrategiernas förhållande till skrivelsen bör utvecklas.

Målgruppen "ofria människor som på olika sätt lever i förtryck" är oklart framställd vilket försvårar avgränsning och fokus. Målgrupperna presenteras separat och behandlas i liten utsträckning i relation till utvalda delmål och resultatområden. En tydligare integrering av målgrupperna i diskussionen runt varje resultatområde skulle öka tydligheten och fokus, särskilt gäller det resultatområden under delmål 2, 3 5 och 6.

Antalet delmålområden och underliggande strategiska resultatområden är för många, för omfattande och för allmänt preciserade för att utgöra en avgränsning som svarar mot ambitionen om ett tydligt fokus i biståndet (3.3).

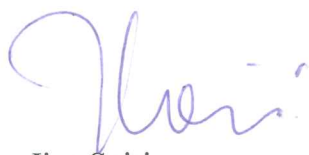
Delmålen ska vara samverkande och ömsesidigt förstärkande (4.1.1). Detta är en lovvärd ansats som kräver att biståndsförvaltningen utrustas med funktioner med överblickbarhet för att kunna identifiera synergier och utväxlande beröringspunkter bland biståndets insatser. Skrivelsen ägnar dock inget utrymme åt att identifiera potentiella områden för samverkan eller vägledning kring hur detta arbete skulle kunna utvecklas.

NAI välkomnar ett fokus på utbildning. NAI ser positivt på att biståndet öppnar upp för stöd till högre utbildning. Vägledningen om vilka typer av samarbeten och områden man ser som viktiga utvecklas dock inte.

NAI ser positivt till att stödet till forskning är ett separat resultatområde. Forskningsstödet övergripande inriktning är i linje med nuvarande stöd vilket bedöms som positivt då forskningens villkor kräver långsiktighet.

Beslutet i ärendet har fattats av generaldirektör Iina Soiri. Föredragande har varit Måns Fellessen, klusterledare för Afrikas Internationella kontaktytor.

Uppsala 2014-02-12



Iina Soiri



Måns Fellessen