



# Svensk biståndspolitik utifrån ett rättighetsperspektiv

En kritisk analys av regeringens *Biståndspolitisk plattform*.

Rebecka Karlsson

Avdelningen för mänskliga rättigheter  
Historiska institutionen  
Kurskod: MRSK30  
Termin: Vårterminen 2014  
Handledare: Lena Halldenius  
Christopher Collstedt  
Omfång: 12540



# Abstract

Denna uppsats behandlar fattigdomsbekämpning utifrån svensk biståndspolitik. Biståndsgivning har länge varit en självklar del i både internationell och svensk politik, ändå har inga större framgångar skett med att utrota fattigdom. Syftet med uppsatsen är att utvärdera Sveriges politik om bistånd genom det senast utgivna dokumentet om biståndspolitik – *Biståndspolitik plattform* – utgiven av regeringen i mars 2014. Dokumentet kommer att analyseras med hjälp av ett teoretiskt perspektiv inspirerat av filosofen Thomas Pogge. Utifrån Pogge har jag uttolkat tre begrepp som jag finner vara essentiella när det handlar om bistånd: moraliskt ansvar, institutionell ordning, samt prioritering av de fattigaste. I analysen blir dessa tre områden normativt vägledande och används som redskap för att kritiskt analysera *Biståndspolitik plattform*. Uppsatsens frågeställning lyder: Hur arbetar regeringen med moraliskt ansvar, institutionell ordning, och prioritering av de fattigaste, i nu gällande svensk biståndspolitik?

I analysen kommer jag fram till att svensk biståndspolitik som den är uttryckt i plattformen till relativt stor del anammar ett moraliskt ansvarstagande, Sverige anser sig skyldiga att hjälpa människor i fattigdom och förtryck. Däremot ansluter de sig inte till faktumet att vi är del av en institutionell ordning som gynnar de rika och aktivt gör människor fattiga. I fråga om prioritering av de fattigaste kommer jag fram till att plattformen vänder sig till målgrupper för biståndet som de anser vara de mest utsatta, men det finns ingen direkt härledning till de allra fattigaste.

Nyckelord: fattigdomsbekämpning, biståndspolitik, bistånd, Thomas Pogge, moraliskt ansvar, institutionell ordning, prioritering av de fattigaste.

This essay concern poverty alleviation through Swedish aid policy. Giving aid has been an evident part of both international and Swedish policy for a long time, yet there has been no great success with eradicating poverty. The purpose is to evaluate Sweden's aid policy through its most recently published document on aid policy, which the government published in March 2014. The document will be analyzed with help of a theoretical perspective inspired by the philosopher Thomas Pogge. Through Pogge I have construed three notions that I find essential when it comes to aid: moral responsibility, institutional order, and prioritizing the poorest. These three areas will be normative guidelines and used as critical tools when analyzing Swedish aid policy. The main question for this essay is: How does the government work with moral responsibility, institutional order, and prioritizing the poorest, in present prescribed Swedish aid policy?

In the analysis I conclude that Swedish aid policy, as expressed in the document, at large acknowledge its moral responsibility. Sweden consider themselves responsible to help people in poverty and oppression. They do not, on the other hand, affiliate with the fact that we are a part of an institutional order benefitting the rich and actively making people poor. In terms of prioritizing the poorest I conclude that the aid-document targets the groups they find most exposed, but there is no direct prioritization of the poorest.

Key words: poverty alleviation, aid policy, aid, Thomas Pogge, moral responsibility, institutional order, prioritizing the poorest.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>4</b>
1.1	Problemformulering, syfte och frågeställningar	5
1.2	Material och avgränsningar	6
1.2.1	Primärmaterial	7
1.2.2	Sekundärmaterial	9
<b>2</b>	<b>Teori och metod</b>	<b>11</b>
2.1	Ett institutionellt rättighetsperspektiv	11
2.1.1	Moraliskt ansvar	13
2.1.2	Institutionell ordning	14
2.1.3	Prioritering av de fattigaste	15
2.2	Argumentations- och begreppsanalys	16
<b>3</b>	<b>Litteraturöversikt och tidigare forskning</b>	<b>18</b>
3.1	Forskningsläge	18
3.1.1	Generaliseringar	19
3.1.2	Fattigdomsbekämpning vs egenintresse	20
3.1.3	Effektivitet	21
3.1.4	Ägarskap och samordning	22
<b>4</b>	<b>Biståndspolitisk plattform</b>	<b>24</b>
4.1	Grundläggande mål	24
4.2	Jämställdhet	27
4.3	Hög ambition	28
<b>5</b>	<b>Svensk biståndspolitik</b>	<b>32</b>
5.1	Moraliskt ansvar	32
5.2	Institutionell ordning	37
5.3	Prioritering av de fattigaste	41
<b>6</b>	<b>Slutdiskussion</b>	<b>45</b>
	<b>Referenser</b>	<b>48</b>

# Inledning

Fattigdom och fattiga människor har alltid varit en del av världsordningen men acceptansen för fattigdom är en föränderlig trend som de senaste årtionden gått raskt nedåt. Det är ett ämne som väcker många känslor och otaliga åsikter, samtidigt som nästan ingen skulle säga sig vara emot fattigdomsminskning. Det existerar sålunda någon slags normativ samstämmighet kring att fattigdom och uppdelningen mellan fattiga och rika är orättvis. Trots detta är fattigdom ett faktum som länge varit utan lösning. Det finns forskning som visar på en minskning av den extrema fattigdomen, medan annan forskning poängterar en ökad ekonomisk ojämlikhet. Det är just den senare som är den mest aktuella problematiken idag: de rikaste 85 människorna i världen äger nu lika mycket som den fattigaste halvan av världens befolkning, och sju av tio människor lever i länder där ekonomisk ojämlikhet har ökat under de senaste 30 åren.<sup>1</sup> Fortsatt ökning av ekonomisk ojämlikhet hävdas vara en av de allra största världsriskerna de närmaste åren.

En stor del av fattigdomsbekämpning har länge varit biståndsgivning. I arbetet med denna uppsats har jag förstått att det finns oerhört många åsikter och synvinklar som spretar åt olika håll om just bistånd. En av de större diskussionerna, men som fortfarande är lite tabu, är huruvida bistånd hjälper överhuvudtaget. Andra diskuterar biståndets komplexitet och hävdar att frågan är felställd, bistånd inbegriper alltför många olika sätt att ge på för att kunna sammanställa vad det totala biståndet gör för nytta. Det existerar även en stor meningsskiljaktighet kring relationen mellan bistånd och ekonomisk tillväxt. Det gängse sättet att mäta fattigdomsminskning och biståndets framgång är just ekonomisk tillväxt, men detta ifrågasätts av många som hävdar att ekonomisk tillväxt inte alls har en korrelation till fattigdomsminskning.

Dessa olika diskussioner står till grund för valet av svensk biståndspolitik som uppsatsämne. Att ge till välgörande ändamål är en vanlig del i svenskars liv, många ger privat och ställer sig även bakom att Sverige som stat ska ge bistånd. Vad detta innebär är det

---

<sup>1</sup> Oxfam briefing paper, "Working for the few", Oxfam GB for Oxfam International, januari 2014, ISBN 978-1-78077-539-5, s. 2-3.

nog dock många som inte känner till. Att ge bistånd är relativt självklart och det lättar dessutom bördan av ett dåligt samvete för världens ojämlika ordning, men hur det svenska biståndet fungerar och vad det har för syften är kunskap som många förbiser.

## 1.1 Problemformulering, syfte och frågeställning

Inledningen ämnar ge en bild av hur mitt intresse för fattigdomsbekämpning gick från att väldigt abstrakt handla om fattigdomsbekämpning, till att mynna ut i biståndspolitik och vidare koncentreras till svensk biståndspolitik. Att fokusera på svenskt bistånd är funktionellt då det är nära till hands och lättare att förstå, men avgörande för ämnesvalet var den svenska regeringens skrivelse *Biståndspolitik plattform* som gavs ut och beslutades om i mars i år, 2014. Skrivelsen är ett policydokument som ska vägleda allt svenskt bistånd och sålunda vara utgångspunkten för hur regeringen styr biståndet.<sup>2</sup> Att dokumentet är så nyutkommet gör det extra intressant att studera.

De problem som kort introduceras i inledningen är endast toppen av isberget bestående av djupgående problematik i hur fattigdom ska bekämpas. Med anledning av uppsatsens primärmaterial koncentreras studien till hur Sverige ser på fattigdomsbekämpning och sitt ansvar som rikt och utvecklat land. Det är fortfarande ett stort ämne att problematisera, men att det är ett politiskt dokument ger ytterligare inriktning. Det är alltså politiken kring biståndsgivning som är det intressanta för denna uppsats.

Syftet med uppsatsen är att utvärdera och kritiskt granska svensk biståndspolitik som den uttrycks i *Biståndspolitik plattform*. Dock krävs ytterligare specificering. Utgångspunkten för hur primärmaterial kommer att analyseras är ett rättighetsbaserat perspektiv; hur den biståndspolitiska plattformen förhåller sig till mänskliga rättigheter. Det är även här uppsatsens bidrag till forskningsfältet kommer in. Att analysera svensk biståndspolitik ur ett rättighetsbaserat perspektiv strävar efter att visa huruvida Sverige och dess biståndsgivning gör en betydande skillnad.

För att komma ifrån ett alltför abstrakt syfte kräver uppsatsen konkretisering i form av en tydlig frågeställning. De tre uttrycken i nedanstående frågeställning är begrepp som

---

<sup>2</sup> Skrivelse 2013/14:131. Regeringskansliet. *Biståndspolitik plattform*. Den kommer i uppsatsen att hänvisas till som: den biståndspolitiska plattformen, plattformen, skrivelsen, dokumentet och *Biståndspolitik plattform*.

jag funnit vara viktiga ur ett rättighetsbaserat perspektiv inspirerat av Thomas Pogges teorier. Uppsatsens frågeställning är följaktligen:

- Hur uttrycker regeringen moraliskt ansvar, institutionell ordning och prioritering av de fattigaste i nu gällande svensk biståndspolitik som uttryckt i *Biståndspolitik plattform*?

Syftet är sålunda nu avgränsat till hur Sverige använder, hanterar, uttrycker och instämmer med dessa tre begrepp genom och i sin biståndspolitik. Begreppen utvecklas och redogörs för grundligt i teorikapitlet.

## 1.1 Material och avgränsningar

Uppsatsens olika materialkällor presenteras i kommande två avsnitt. Först en kortare beskrivning av empirin samt kompletterande primärmaterial och sedan en översikt av de sekundärkällor som används i uppsatsens analys. Primärmaterialen är en skrivelse av regeringen som är nära sammankopplad till, samt sprungen ur, flertalet andra skrivelser och andra statliga dokument. För att få en helhetsbild av materialet presenteras därför flertalet dokument under avsnittet primärmaterial, men i uppsatsen kommer endast ett av dem att analyseras, det som utvalts till empiri.

För studien har främst en tidsmässig avgränsning gjorts; i stort sett allt material är från tidigast år 2007. Primärmaterial och kompletterande primärmaterial utgörs av statliga dokument med Sveriges Utrikesdepartement som främsta avsändare vilket, i och med att det är politiska dokument, gör att det är ytterst väsentligt att allt material har samma regering som upphovsman. Det är sålunda fallet i denna uppsats, förutom ett undantag som utgörs av en proposition från 2003. Sekundärmaterial med statistisk fakta är till största del från år 2013 eller 2014.

### 1.1.1 Primärmaterial

Regeringens skrivelse *Biståndspolitisk plattform*<sup>3</sup> är denna uppsats empiri och sålunda det material som ska analyseras. Den gavs ut i mars 2014 och är ett dokument som ska vägleda allt svenskt bistånd genom de riktlinjer och principer som är nerskrivna däri. Den biståndspolitiska plattformen ersätter en tidigare ostrukturerad och spretig biståndspolitik bestående av ett drygt tiotal olika dokument.<sup>4</sup> Plattformen samlar sålunda alla delar av biståndspolitiken i ett koncentrerat dokument, och ämnar svara på kritik från Statskontoret (som granskade regeringens styrning av bistånd 2011) samt OECD/DAC (som gjorde en översyn 2005 av regeringens styrning av bistånd). Plattformen har i första hand en vägledande funktion, att inrikta biståndspolitiken. Den lämnar följaktligen själva styrningen till konkreta resultatstrategier, regleringsbrev och förordningar.<sup>5</sup> Den biståndspolitiska plattformen presenteras och utvecklas mer detaljerat i kapitel 4.

En skrivelse som är ytterst sammankopplad med den biståndspolitiska plattformen är *Politik för global utveckling*<sup>6</sup> (PGU) som regeringen överlämnade till riksdagen år 2008. Det är utifrån den politik som bestämts i PGU som den biståndspolitiska plattformen arbetats fram och plattformens syfte är att konkretisera den biståndspolitiska inriktningen given i PGU. De första raderna i PGU deklarerar dess huvudsakliga syfte: ”Regeringens utvecklingspolitik inbegriper både *ett effektivt bistånd* av hög kvalitet och *en samstämmighetspolitik* som omfattar samtliga politikområden”<sup>7</sup>. Utgångspunkten för skrivelsen är regeringens proposition ”Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling”<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*.

<sup>4</sup> 14 stycken dokument upphör i och med *Biståndspolitisk plattform: Sveriges internationella politik för Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, Policy för Sveriges internationella arbete på HIV- och AIDS-området, Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete, Policy för forskning inom det svenska utvecklingssamarbetet, Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, Policy för ekonomisk tillväxt i svenskt utvecklingssamarbete, Policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll inom svenskt internationellt utvecklingssamarbete 2010-2015, Policy för Sveriges humanitära bistånd 2010-2016, Policy för miljö- och klimatfrågor inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014, Fattigdom och människohandel – En strategi för bekämpning av människohandel genom Sveriges internationella utvecklingssamarbete, Modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet, Aktörssamverkan för global utveckling – policy för aktörssamverkan inom utvecklingssamarbetet, samt Riktlinjer för handelsrelaterat bistånd.*

<sup>5</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 5-6.

<sup>6</sup> Skrivelse 2007/08:89. Regeringskansliet. *Globala utmaningar – vårt ansvar. Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling*, Stockholm: Elanders.

<sup>7</sup> Ibid, s. 1.

<sup>8</sup> Proposition 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112. Regeringskansliet. *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*.



som "[betonar] behovet av samstämmigt agerande för att nå politikens mål om att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling"<sup>9</sup>. I PGU uttrycker regeringen sex globala utmaningar: förtryck, ekonomiskt utanförskap, klimatförändringar och miljöpåverkan, migrationsströmmar, smittsamma sjukdomar och andra hälsohot samt konflikter och sviktande situationer. Dessa utmaningar bedöms vara centrala för att nå målen för (rättvis och hållbar) global utveckling och Sverige anses kunna bidra effektivt på ovan nämnda punkter. Det uttrycks i skrivelsen att det är genom stärkt resultatstyrning, förbättrad kunskap och bättre systemanvändning som regeringen ämnar realisera PGU, och de poängterar även gemensamt ansvar och politisk samstämmighet som grund för förnyandet av svensk politik för global utveckling.<sup>10</sup>

Regeringens skrivelse *Biståndets resultat*<sup>11</sup> som gavs ut år 2009 är ett resultat av att "[r]egeringen [...] sedan 2006 arbetat för att förbättra styrningen och resultatredovisningen inom det svenska biståndet"<sup>12</sup> och 2007 beslutades att detta ska utföras genom en årlig resultatskrivelse till riksdagen. Skrivelsen redovisar Sveriges bilaterala och multilaterala bistånd samt redogör för det globala och svenska biståndets sammanhang.<sup>13</sup> Resultatskrivelser av samma typ har sedan utkommit under påföljande tre år, 2010 med ett särskilt fokus på miljö och klimat, 2011 med jämställdhet och kvinnors roll i utveckling som tema, samt 2012 då fokus låg på demokrati och mänskliga rättigheter.<sup>14</sup> I slutet av 2012 års resultatskrivelse hittas ett avsnitt som sammanfattat utvärderar utförda resultatredovisningar samt utreder hur framtida resultatuppföljning ska se ut. Slutsatserna grundar sig framför allt på två utvärderingar som Statskontoret gjort, vari det framkommer att "regeringen ställer omfattande krav på resultatredovisning av utvecklingssamarbetet"<sup>15</sup>, att resultatredovisning är ett resurskrävande arbete som endast inbegriper delar av biståndet, samt att det finns svårigheter i att redovisa resultat av långsiktiga mål et. cetera. Det främsta problemet är dock bristen på efterföljande analys av de redovisade resultaten. I

---

<sup>9</sup> Skr. 2007/08:89, *Globala utmaningar – vårt ansvar. Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling*, s. 5.

<sup>10</sup> *Ibid*, s. 1-2.

<sup>11</sup> Skrivelse 2008/09:189. Regeringskansliet. *Biståndets resultat*.

<sup>12</sup> *Ibid*, s. 9.

<sup>13</sup> *Ibid*.

<sup>14</sup> Skrivelse 2009/10:214. Regeringskansliet. *Biståndets resultat – tema klimat och miljö*.; Skrivelse 2010/11:167. Regeringskansliet. *Biståndets resultat – tema jämställdhet och kvinnors roll i utveckling*.; Skrivelse 2011/12:164. Regeringskansliet. *Biståndets resultat – tema demokrati och mänskliga rättigheter*.

<sup>15</sup> Skr. 2011/12:164, *Biståndets resultat – tema demokrati och mänskliga rättigheter*, s. 53.

arbetet med att förbättra uppföljningen av resultat kommer, bland annat, förväntningar på samt målen för svenskt bistånd att preciseras och tydliggöras. Regeringen ska även utveckla ett mer samlat utvärderingssystem med resultat över tid som innefattar resultatanalyser på ett strategiskt sätt.<sup>16</sup> Följaktligen gavs ingen resultatskrivelse ut 2013 utan ett urval av biståndets resultat redovisas istället i budgetpropositionen för 2014. Möjligen kommer regeringen i framtiden, vid behov, återigen göra särskilda resultatskrivelser.<sup>17</sup>

Annan information med kontextuell relevans är att i januari år 2013 tog regeringen beslut om att tillsätta en kommitté för kontinuerlig utvärdering och analys av svenskt bistånd. Det i form av en oberoende expertgrupp som ska ”beställa, sammanställa, genomföra och kommunicera utvärderingar, analyser och studier om biståndets genomförande, resultat och effektivitet”<sup>18</sup>. Kommittén är ett resultat av regeringens mål om att säkra effektiv användning av resurser samt högkvalitativa utvärderingar, som framkommer i budgetpropositionen för 2013.<sup>19</sup>

Ytterligare relevant information är att Utrikesdepartementet i början av 2010 införde en transparensgaranti i svenskt utvecklingssamarbete som innebär att alla allmänna handlingar och all offentlig information om bistånd skall göras tillgängligt på internet.<sup>20</sup> Detta resulterade i att hemsidan Openaid – Öppna biståndet – lanserades i april 2011, var i regeringen alltså offentliggör biståndsinformation.<sup>21</sup>

### 1.1.2 Sekundärmaterial

Uppsatsens sekundärmaterial utgörs bland annat av remissvar: innan den slutgiltiga skrivelserna *Biståndspolitisk plattform* gavs ut så skickades den, som brukligt är, på remiss till 144 stycken instanser. Dessa fick möjlighet att ge kritik och i en sammanställning av de svar som kom in framkom bland annat en generell efterfrågan på förtydligande av vilka

---

<sup>16</sup> Skr. 2011/12:164, *Biståndets resultat – tema demokrati och mänskliga rättigheter*, s. 53-54.

<sup>17</sup> Proposition 2013/14:1. *Budgetproposition för 2014 – Utgiftsområde 7: Internationellt*, s. 13.

<sup>18</sup> Kommittédirektiv 2013:11. *Expertgrupp för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd*.

<sup>19</sup> *Ibid*, s. 2.

<sup>20</sup> Informationsmaterial från Utrikesdepartementet, artikelnr. UD10.050, *En transparensgaranti i biståndet*. [Hämtad 2014-04-23] <http://www.regeringen.se/sb/d/5347/a/146615>.

<sup>21</sup> Regeringens nyhetsbrev, 1 april 2011, *Vi öppnar biståndet med openaid.se*. [Hämtad 2014-04-23] <http://www.regeringen.se/sb/d/14468/a/165330>; Open aids hemsida. [Hämtad 2014-05-27] <http://www.openaid.se/start>.

dokument som upphävs samt fortsätter gälla, vilken relation plattformen har till PGU, hur delmålen hänger ihop et. cetera.<sup>22</sup> Specifika remissvar av Röda Korset, GS-nätverket och Statskontoret är den kritik som kommer att användas i uppsatsens analys. Röda Korsets remissvar fokuserar främst på vikten av det humanitära biståndet som enligt dem måste tydliggöras och ges mer utrymme i plattformen. De framhåller även att ett humanitärt perspektiv i högre grad behöver genomsyra hela dokumentet.<sup>23</sup> Kritiken som framkommer i GS-nätverkets remissvar handlar bland annat om plattformens avsaknad av analys av fattigdomens strukturella orsaker och underliggande maktstrukturer. De efterfrågar även tydligare prioriteringar och definitioner i några av plattformens delmål, samt tydligare förklaring till de ändringar som gjorts från tidigare biståndspolitik.<sup>24</sup> Statskontoret uttrycker i sitt remissvar också kritik över plattformens otydlighet i prioritering av delmål, och ifrågasätter även hur målen leder till implementering.<sup>25</sup>

För att få en ickestatlig och internationell bild av svensk biståndspolitik kommer jag att använda en nyutkommen granskning av Sverige som OECDs kommitté för utveckling Development Assistance Committee (DAC) gjort.<sup>26</sup> Syftet med dessa granskningar är att förbättra kvalitet och effektivitet i utvecklingssamarbete. För att få aktuell statistik om fattigdomsbekämpning kommer Oxfams nyligen utgivna rapport ”Working for the few”<sup>27</sup> att användas. Oxfams huvudsakliga arbete handlar om just fattigdomsbekämpning och de utgår från ett rättighetsperspektiv.

Ytterligare kompletterande litteratur hittas i kapitel 3 Litteraturoversikt och tidigare forskning. Det kapitlet ger uttryck för det forskningsläge denna uppsats skapas i och ur, och innehåller sålunda värdefull forskning av hur svensk biståndspolitik har sett ut historiskt samt de senaste åren.

---

<sup>22</sup> Promemoria UF2014/4543/UD/USTYR, *Remissammanställning Regeringens biståndspolitiska plattform*, Utrikesdepartementet, s. 5.

<sup>23</sup> Röda Korset, *Remissvar: Yttrande över Regeringens skrivelse 2013/14: Biståndspolitisk plattform*, 2014-02-12.

<sup>24</sup> GS-nätverket, *Remissvar: Regeringens skrivelse Skr 2013/14: Biståndspolitisk plattform*, 2014-02-12.

<sup>25</sup> Statskontoret, *Remissvar: Biståndspolitisk plattform, regeringens skrivelse 2013:13*, 2014-02-10.

<sup>26</sup> OECD, “OECD/DAC Peer Review of SWEDEN”, 2013.

<sup>27</sup> Oxfam, “Working for the few”, 2014.

## 2 Teori och metod

Det teoretiska ramverket för denna uppsats grundas på och inspireras av Thomas Pogges perspektiv, forskning och ståndpunkter. Pogges arbete handlar om fattigdomsbekämpning ur ett människorättsperspektiv och eftersom syftet med uppsatsen är att utreda hur svensk biståndspolitik – som ju i grund och botten handlar om fattigdomsbekämpning – ser ut och fungerar ur ett människorättsperspektiv är det en ytterst lämplig teori att utgå ifrån. De materialkällor av Pogge som valts ut behandlar detta ämne specifikt: de två artiklarna ”Recognized and Violated by International Law the Human Rights of the Global Poor”<sup>28</sup> och ”Severe Poverty as a Human Rights Violation”<sup>29</sup> samt boken *World Poverty and Human Rights*<sup>30</sup>.

Syftet med uppsatsen är att kritiskt analysera regeringens nyutgivna biståndspolitiska plattform och det kommer att göras i två steg, bestående av två metoder. För att utförligt redogöra för materialets innehåll så kommer en argumentationsanalytisk metod att användas. I det andra analytiska kapitlet används en begreppsanalys som metod och det är även här som det teoretiska ramverket kommer i funktion. Härfter följer en grundlig genomgång av uppsatsens teoretiska ramverk, och i det efterföljande avsnittet beskrivs de två metoderna som kommer att användas i uppsatsens analys.

### 2.1 Ett institutionellt rättighetsperspektiv

Pogges grundläggande teori handlar som nämnt om fattigdomsbekämpning och mänskliga rättigheter. Hans utgångspunkt när det gäller mänskliga rättigheter är att stater och institutioner är skyldighetsbärare, och det är de som står ansvariga för att se till att alla

---

<sup>28</sup> Pogge, Thomas, ”Recognized and Violated by International Law the Human Rights of the Global Poor”, *Leiden Journal of International Law*, 18, 2005, pp. 717-745 doi: 10.1017/S0922156505002980.

<sup>29</sup> Pogge, Thomas, ”Severe Poverty as a Human Rights Violation”, i Pogge (red.), *Freedom from poverty as a human right: who owes what to the very poor?*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

<sup>30</sup> Pogge, Thomas, *World poverty and human rights: cosmopolitan responsibilities and reforms*, 2. ed., Polity, Cambridge, 2008.

människor har möjlighet att åtnjuta sina rättigheter. Det intressanta för Pogge är sålunda hur mänskliga rättigheter fungerar i praktiken och vem som är ansvarig när de inte fungerar. Denna institutionella syn på mänskliga rättigheter är förhållandevis unik, Pogge fokuserar på vem som är skyldig att uppfylla de mänskliga rättigheterna och vad människorättskränkningar innebär, inte på vilka specifika rättigheter som existerar. En påföljande viktig ståndpunkt hos Pogge är att mänskliga rättigheter medför en skyldighet att inte inskränka dem, en så kallad negativ skyldighet att inte hindra eller kränka människors rättigheter genom att orsaka skada, antingen genom aktivitet eller passivitet.

Pogge påpekar att all problematik kring fattigdom kan dras tillbaka till, samt lösas av, två artiklar i FNs allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (härefter förkortat UDHR), artikel 25: "Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care"<sup>31</sup>, och artikel 28: "Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized"<sup>32</sup>. För att komma till en lösning på världens fattigdomsproblem utgår sålunda Pogge från att alla människor har en mänsklig rättighet till grundläggande förnödenheter, artikel 25, och att mänskliga rättigheter medför skyldigheter för stater och institutioner, artikel 28. Som följd av det hävdar Pogge att det är en konkret människorättskränkning att institutioner försummar fattiga människors rättighet till just förnödenheter såsom mat, kläder, boende och sjukvård. Både att aktivt göra människor fattiga, men även att ställa sig passiv till fattigdom; att inte agera, hjälpa och förbättra efter sin förmåga, är följaktligen en människorättskränkning, i de fall institutioner utför kränkningen. Det är den rådande globala ordningen som står ansvarig för världens ekonomiska ojämlikhet, så som världen är uppbyggd gynnas den rika världen och fattiga länder missgynnas. Därför innehar rika stater och institutioner en skyldighet att förbättra situationen för fattiga människor, och sålunda bekämpa fattigdom, bland annat genom att motverka den globala ekonomiska ordningen och dess effekter för de fattigaste.<sup>33</sup>

Med anledning av uppsatsens ämne och syfte har jag funnit det bäst lämpat att använda en teori inspirerad av just Thomas Pogge. Det finns andra väl kända teorier som ofta används i rättighetssammanhang, en av dem är Martha Nussbaums kapacitetsteori.

---

<sup>31</sup> UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III), art. 25, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> [accessed 14 May 2014].

<sup>32</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, 1948, art. 28.

<sup>33</sup> Pogge, i Pogge (red.), s. 11, 14-15, 25, 52-53.

Den handlar om vilka rättigheter som ska tillskrivas människor och vad ett drägligt liv innebär, men denna teori valdes bort just på grund av dess syfte: att formulera vad alla människor har rätt till. Uppsatsen avser inte handla om vilka specifika rättigheter som kränks i och med världsfattigdomen, utan istället hur vi kommer tillrätta med problemet. Eftersom det valda primärmaterialet är ett politiskt dokument med syfte att vägleda statens biståndspolitik är istället ett institutionellt perspektiv på mänskliga rättigheter mycket mer funktionellt och givande. Pogges perspektiv på mänskliga rättigheter och skyldighetsbärare ger uppsatsen en normativ ståndpunkt som kommer att vara vägledande i analysen. Valet av teoretisk grund var följaktligen förhållandevis självklart i och med valet av primärmaterial, så med hjälp av Pogge utformar jag sålunda uppsatsens teoretiska perspektiv. För att strukturera och grundligare beskriva vad som är uppsatsens teori och hur den kommer att användas så har jag uttolkat följande tre begrepp ur Pogges teori som jag anser vara essentiella ur ett rättighetsperspektiv:

- Moraliskt ansvar
- Institutionell ordning
- Prioritering av de fattigaste

Begreppen representerar teman som jag anser vara väsentliga delar i arbetet med fattigdomsbekämpning och specifikt inom biståndsgivning. När teorin används i analysen så kommer dessa teman att stå för det normativt ”rätta”, och utifrån det kommer den biståndspolitiska plattformen att kritiseras och analyseras. Temana är nära sammankopplade och flyter ofta ihop, vilket dock är positivt eftersom det ger en följsamhet och enighet i teorin. Med de tre begreppen som utgångspunkt gör jag härfter en grundlig, mer detaljerad genomgång av uppsatsens teoretiska ramverk.

### 2.1.1 Moraliskt ansvar

När vi talar om mänskliga rättigheter och ansvar är det väsentligt att reda ut skillnaden mellan juridiska och moraliska rättigheter. Med juridiska rättigheter menas de mänskliga rättigheter som staten lagstadgar och därför även är skyldig att följa. Det betyder dock inte att mänskliga rättigheter *inte* existerar i bristfälliga stater som ej inför rättigheterna i

lagen. Det finns följaktligen mänskliga rättigheter oavsett huruvida statliga organ lagstodgar och efterföljer dem eller inte, vilket bekräftar existensen av moraliska mänskliga rättigheter. Detta poängteras även tydligt i UDHR. Vidare så medför de moraliska rättigheterna moraliska skyldigheter, och i fråga om världsfattigdom är det just i den moraliska meningen vi menar att det existerar ansvar och skyldighetsbärare.<sup>34</sup> En persons mänskliga rättigheter är uppfyllda endast när hen har en säker tillgång till åtnjutandet av rättigheten, detta definierar sålunda i vilken omfattning skyldighetsbäraren ansvarar för att efterfölja samt uppfylla mänskliga rättigheter.<sup>35</sup>

“Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized”<sup>36</sup>, detta är grunden till argumenten för att den rådande globala, institutionella ordningen begår en enormt stor människorättskränkning i och med att världens fattiga människor inte kan åtnjuta de rättigheter som UDHR kungör. Skyldigheten att inte kränka andras mänskliga rättigheter kräver sålunda aktiv handling. Ett moraliskt ansvarstagande betyder givetvis att avsluta samt kompensera för handlingar som aktivt skadar eller försämrar situationen för fattiga människor (det gäller alla människor men då fattiga människor är de mest utsatta är det dem som ställs i centrum), men det innebär även att kompensera för den ojämlika världsordning som är ett faktum av många olika anledningar och som delar av världens befolkning orättvist missgynnas av enbart beroende av var de växer upp. Dock kvarstår faktumet, som återkommer mer detaljerat i nedanstående avsnitt, att den världsordning som den rika världen upprätthåller står skyldig till att fattigdom existerar, därav innehar dessa länder ett moraliskt ansvar.<sup>37</sup>

Den viktigaste slutsatsen att dra av moraliskt ansvarstagande, som uttryckt ovan, är att den negativa skyldigheten att inte kränka mänskliga rättigheter kräver aktiv handling.

### 2.1.2 Institutionell ordning

Så som mänskliga rättigheter framhålls i ovanstående avsnitt om moraliskt ansvar existerar juridiska likväl som moraliska rättigheter. Utifrån det är det olika nationella, statliga

---

<sup>34</sup> Pogge, i Pogge (red.), s. 11, 13-14.

<sup>35</sup> Pogge, 2005, s. 721.

<sup>36</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, 1948, art. 28.

<sup>37</sup> Pogge, i Pogge (red.), s. 40-41, 52-53.

system som lagstadgat (juridiska) mänskliga rättigheter, och de olika institutioner som upprätthåller dessa system blir därav skyldighetsbärare. När det gäller de moraliska rättigheterna så fungerar det dock på motsatt vis; en institution anses legitim utifrån hur väl de respekterar moraliska rättigheter.<sup>38</sup>

De allra flesta bestående människorättsproblemen idag har orsakats av institutioner; både bristfälliga institutioner i fattiga länder och den globala institutionella ordningen vidmakthållen av rika länder. Den globala institutionella ordningen så som den upprätthålls i internationell lag står skyldig till en kollektiv människorättskränkning, kanske den allra största i mänsklighetens historia, och det är den rika världen som oupphörligt fortsätter att understödja detta.

En institutionell ordning definieras som människorättskränkande i den mån den förutsägbart medför en betydande och undvikbar fortsatt fattigdom. Att undvika att bidra till fattigdom är dessutom fullt möjligt. Den globala institutionella ordning som nu råder har exempelvis ett oförsvarbart inslag som Pogge kallar för *The resource privilege*, resursprivilegiet. Det innebär att rika länder kan förvärva ägarskap till andra länders resurser; helt utan att landet i fråga får ta del av dess vinst och utan befolkningens samtycke kan rådande statsledning sälja resurser bäst de vill. Detta exemplifierar tydligt hur orättvis världen är konstruerad, och hur en förändring på denna punkt (resursprivilegiet) är ett förhållandevis enkelt sätt att förbättra fattiga länders möjlighet att utvecklas.<sup>39</sup>

Slutsatsen av ovanstående diskussion blir följaktligen att på grund av rika länders uppbyggnad av den globala institutionella ordningen så kränks fattiga människors rättigheter systematiskt och detta kräver kompensering.

### 2.1.3 Prioritering av de fattigaste

Det finns mängder av fakta att tillgå för att hävda världens ojämlika konstruktion. Statistikens siffror ändras dock över tid på grund av ökande befolkningssiffror samt skiftande huvudproblem, därför är det inte nödvändigt att nämna exakt statistik här. Faktum kvarstår dock: ekonomisk ojämlikhet fortsätter att öka, de rika blir rikare och de fattiga förblir

---

<sup>38</sup> Pogge, 2008, s. 58.

<sup>39</sup> Pogge, 2005, s. 721; Pogge, i Pogge (red.), s. 15, 30, 52.



vid, eller under, existensminimum. Dagens väl utvecklade moraliska normer och handlingsätt är svårt att sammankoppla med den moraliskt katastrofala situation som samtidigt pågår. Anledningarna till detta är många, men att institutioner innehar ett moraliskt ansvar att agera är ett faktum. Frågan är sålunda hur detta ansvar blir till ansvarstagande.<sup>40</sup>

En del av svaret är att vi måste sluta tänka på fattigdomsbekämpning i termer av att *hjälpa de fattiga*, givetvis behöver de hjälp, men endast på grund av den orättvisa som den rika världen vållat. Det går att dra en enkel slutsats av att det fortfarande existerar så svår fattigdom och fortsatt stor nöd för biståndsgivning: vår nuvarande institutionella ordning gör systematiskt fattiga människor än mer fattiga.<sup>41</sup> Den ekonomiska ojämlikhet som existerar behöver jämnas ut och därför borde utrotningen av extrem fattigdom ges högsta prioritet. Att de mest utsatta i första hand bör prioriteras är kanske en självklarhet, men likväl en viktig utgångspunkt att deklarerat.

## 2.2 Argumentations- och begreppsanalys

Uppsatsens syfte är att kritiskt analysera primärmaterialen. Det kommer att göras med hjälp av två olika metoder eftersom jag anser det vara lämpligt att dela upp analysen i två delar. Syftet med den första analysen av uppsatsens empiri är att kritiskt presentera och granska dess innehåll, och för att undvika ointressant redogörelse så kommer en metod inspirerad av argumentationsanalys att användas. Det finns olika sätt att använda argumentationsanalys på, dock härstammar hela metoden från filosofin och är nära sammankopplad med formell logik: ”Det är logikens syn på relationen mellan språkliga satser som används för att beskriva, eller uppställa modeller för, det argumentativa inslaget i texter eller samtal”<sup>42</sup>. Avsikten med argumenterande text är att försöka övertyga någon om tesen. När så en argumentationsanalytisk metod används är det främst textens olika innebördsaspekter, alltså olika sätt att se på innebörden, som det läggs vikt vid. Det finns olika syften för argumentationsanalysering, varav ett är det deskriptiva syftet som innebär att rekonstruera argumentation i redan befintliga sammanhang. Eftersom argumentation

---

<sup>40</sup> Pogge, 2008, s. 3.

<sup>41</sup> Pogge, i Pogge (red.), s. 52; Pogge, 2008, s. 30.

<sup>42</sup> Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 3., [utök.] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2012, s. 92.

endast är *en* del i texter krävs det att argumenten eftersöks och hittas.<sup>43</sup> Den första analysdelen i uppsatsen utgörs följaktligen av en metod inspirerad av argumentationsanalys som den beskrivs ovan, men med ett tydligt kritiskt förhållningssätt. Poängen är att analysera argumentationen i empirin kritiskt, inte själva informationen.

Den viktigaste och mer djupgående analysdelen i uppsatsen kommer att utformas av de tre begrepp jag uttolkat i uppsatsens teoretiska ramverk: moraliskt ansvar, institutionell ordning, och prioritering av de fattigaste. Med anledning av uppsatsens teoriperspektiv är sålunda begreppsanalys en mycket lämplig metod, och eftersom teorin har en normativ ställning blir även begreppsanalysen normativ. Empirin kommer följaktligen att analyseras utifrån de tre begreppen, men inte genom att leta efter de exakta orden i texten utan begreppen står för teman jag funnit vara viktiga ur ett rättighetsbaserat perspektiv. Jag ämnar undersöka om och hur dessa tre teman ges utrymme i empirin, med andra ord hur regeringen uttalat eller underliggande hanterat och arbetat med temana. Begreppens funktion är att vara normativt vägledande i analyserandet av *Biståndspolitisk plattform* och stå för det normativt ”rätta”. Uppsatsens Pogge-inspirerade perspektiv fungerar alltså som normativ utgångspunkt för god global politik och utifrån det kommer jag att försöka utvärdera huruvida svensk biståndspolitik genom plattformen uppnår det. Det är viktigt att poängtera att primärmaterialet är ett politiskt material, och det är även så det kommer att analyseras, i båda analysdelarna.

---

<sup>43</sup> Bergström & Boréus, 2012, s. 91-93.

## 3 Litteraturöversikt och tidigare forskning

Det forskningsläge som ligger till grund för denna uppsats kommer att gås igenom i detta kapitel genom ett urval av relevanta böcker och rapporter. Kapitlet är både en bakgrund till svensk biståndspolitik generellt, samt ett försök till att förklara kontexten till uppsatsens empiri: *Biståndspolitisk plattform*. Givetvis är fältet alldeles för stort för att kunna få med allt, och därför har ett urval av material gjorts. Kriterier i urvalsprocessen var relevanta och intressanta verk, av svenska författare, som skrivits de senaste åren. En avgränsning med år 2008 som tidigaste källa har gjorts, all tidigare forskning har valts bort för att få en så aktuell bild av forskningsläget som möjligt. De rapporter som refereras till kommer från Institutionen för Globala Studier vid Göteborgs Universitet. De uppmärksammade en brist på läromaterial specificerat på svensk och europeisk utvecklingspolitik, och började sålunda producera rapporter år 2006. I detta forskningsläge är det dock rapporter från 2011, -12 och -13 som används. En av de två böckerna som används nedan handlar om biståndsutmaningar gällande Afrika (återkommande menat som afrikanska länder söder om Sahara). Denna uppsats har inte ett specifikt fokus på biståndsgivning till afrikanska länder, men dessa länder är ändock en del av svenskt utvecklings-samarbete och exemplifierar sålunda problematik som faktiskt existerar inom svensk biståndspolitik.

### 3.1 Forskningsläge

De som forskar kring utveckling historiskt sett har bland annat kommit fram till att pengar och tillgång till expertsystem varit avgörande faktorer när gamla traditioner och samhällsliga mönster brutits.<sup>44</sup> Den svenska framgångssagan vad gäller utveckling grundades på en kombination av marknad och stat: den privata sektorn skapade tillväxt och staten stod för välfärdspolitiken som ledde till social utjämning. Idag är det självklart, speciellt ur ett

---

<sup>44</sup> Hydén, Göran, *Bistånd och utveckling: Afrika: givarnas stora utmaning*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2010, s. 172.

svenskt historieperspektiv, att utveckling handlar om just ett samband mellan ekonomisk tillväxt och social utjämning, detta betyder dock inte att ett enkelt plagiat av det svenska systemet skulle fungera för andra länder i behov av utveckling. Det nyliberala skedet som är dominerande idag har inte den tillåtande natur för statlig intervention som var en av de bidragande anledningarna till Sveriges utveckling.<sup>45</sup>

### 3.1.1 Generaliseringar

Det som istället återkommande poängteras i forskningen är vikten av ett kontextbaserat bistånd. Bland annat har många låginkomstländer nu blivit medelinkomstländer medan andra länder (främst länder som gått igenom konflikt) haft en mycket långsammare utveckling. Många studier har undersökt anledningen till detta, vad är det som gör att vissa länder har god utveckling och andra inte? Den enda generella slutsatsen som kunnat dras är att det inte finns några generella slutsatser, varje land är unikt och kräver anpassning därefter.<sup>46</sup> Det finns de som hävdar att ett mer resultatstyrt bistånd är lösningen: att ge ett större bistånd till länder som kan uppvisa god effekt. Det skulle ge mottagarlandet en större frihet att använda biståndet hur de vill så länge det leder till fattigdomsminskning och de följer internationella avtal och konventioner. Andra anser att god politik borde motsvara mer bistånd, de länder som ämnar föra en bra politik i framtiden samt är mycket fattiga borde ta emot ett större bistånd. Slutligen leder dock alla biståndsstrategier fel när de används generellt. Det finns många vägar till utveckling, varför inte dra nytta av det istället för att dölja det?<sup>47</sup>

I länder i Afrika ges det mesta av biståndet som direkt budgetstöd vilket är problematiskt eftersom mottagarländer förväntas hantera den extra tillförseln i statsbudgeten på bästa sätt, utan att beakta att inte ens de flesta utvecklade demokratier skulle klara av det.<sup>48</sup> För hög förväntan på att afrikanska länder ska leva upp till överenskomna villkor

---

<sup>45</sup> Hydén, 2010, s. 179-180.

<sup>46</sup> Odén, Bertil & Wohlgemuth, Lennart, ”Svenskt utvecklingssamarbete 50 år”, Perspectives No.23, Göteborgs Universitet, 2012, s. 43.

<sup>47</sup> Hermele, Kenneth, *Hjälp eller stjälp: biståndet och tillväxten*, Forum Syds förlag, Stockholm, 2008, s. 78-79.

<sup>48</sup> Hydén, 2010, s. 110.

är ett vanligt förekommande problem, som delvis är en konsekvens av att mottagarländerna vet att biståndet fortsätter att komma oavsett hur det används, och det gör dem svårmotiverade.<sup>49</sup>

Ett grundläggande internationellt problem är som nämnt generaliseringar i hur och var bistånd ska ges. Det existerar väletablerade antagningar om att alla ekonomier fungerar likadant. Problematiken gäller särskilt i relation till Afrika, där kontextuella skillnader i fråga om samhällsstyrning är enormt stor i jämförelse med andra världsdelar.<sup>50</sup> Författaren Göran Hydén hävdar att afrikanska länders brist på ”den typ av elit som är kapabel att styra på ett sätt som gör att en hållbar samhällsutveckling kommer till stånd”<sup>51</sup> är en anledning till deras dåliga utveckling och det är den strukturen i samhället som behöver förändras för att dessa länder ska kunna utvecklas. Det är alltså väsentligt att när utvecklingsinsatser påbörjas måste det göras i relation till tid och kontext.<sup>52</sup>

### 3.1.2 Fattigdomsbekämpning vs egenintressen

Det pågår en intensiv diskussion om afrikanska länder som de allra fattigaste och mest utsatta, men trots detta kan ingen ökning av det svenska bilaterala biståndet givet till Afrika utläsas i statistik.<sup>53</sup> En negativ och uppenbarligen viktig aspekt av biståndsdiskursen är följaktligen givarländernas egenintressen och geopolitiska behov. Författaren Kenneth Hermele menar att när det gäller det bilaterala biståndet så ges det till de länder som givaren har intressen i, oavsett hur biståndet visat sig fungera och vad det har för syften. Bistånd är i grund och botten utrikespolitik; stormakterna ger till sina gamla kolonier och länder som USA och Japan ger till sina allierade. Detta gäller dock inte det multilaterala biståndet, det kan inte anpassas till geopolitiska syften på samma sätt.<sup>54</sup>

När det gäller svensk biståndsgivning och dess politik så har solidaritet varit en grundsten sedan biståndets början. Denna ståndpunkt bekräftades år 2003 när PGU gavs ut, dock efter en diskussion om att även inkludera egenintresse i politiken.<sup>55</sup> Just detta

---

<sup>49</sup> Hydén, 2010, s. 112.

<sup>50</sup> Ibid, s. 182.

<sup>51</sup> Ibid, s. 187.

<sup>52</sup> Ibid, s. 225; Odén & Wohlgemuth, 2013, s.5.

<sup>53</sup> Odén, Bertil & Wohlgemuth, Lennart, ”Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv”, Perspectives No.21, Göteborgs Universitet, uppdaterad version, 2011, s. 32.

<sup>54</sup> Hermele, 2008, s.

<sup>55</sup> Odén & Wohlgemuth, 2013, s. 28.

problematiseras i en av rapporterna från Göteborgs Universitet. En del av svensk biståndspolitik är aktörssamverkan: samarbeten mellan svenska aktörer och aktörer i låg- och mellaninkomstländer som potentiellt ska leda till självbärande relationer samt bidra till målet för internationellt utvecklingssamarbete. Det övergripande målet för aktörssamverkan är fattigdomsbekämpning, vilket i sin tur baseras på solidaritet. För att uppnå det ska svenska aktörer användas, men detta underliggande mål bygger på egenintresse vilket kan anses vara motsägelsefullt. Rapporten belyser sålunda här en konflikt inom svensk bistånds- och utvecklingspolitik.<sup>56</sup>

Givarländernas geopolitiska egenintressen innebär ofta att biståndet ges till de länder som är i störst nöd men paradoxalt nog är det just där det är svårast att uppnå goda resultat.<sup>57</sup> Detta har alltid varit biståndets dilemma, att de länder som behöver det mest är de länder som kan använda biståndet minst effektivt. Problematiken i länder med dålig statsstyrning och dålig ekonomisk politik kan förvärras av bistånd snarare än ta dem ur problemen.<sup>58</sup>

### 3.1.3 Effektivisering

En annan återkommande punkt i både böcker och rapporter handlar om effektivisering och resultatstyrning. De senaste åren har mycket arbete inom svensk biståndspolitik lagts på att precisera hur den ska genomföras vilket lett till att de policypaper som getts ut till hög grad är mycket ambitiösa och följer det som internationellt prioriteras högst just nu. Fokus i och med detta har främst legat på effektivisering och resultatstyrning.<sup>59</sup> Detta har konkret visat sig i landfokuseringsprojektet 2007 som innebar att antalet samarbetsländer gick från 67 till 33 stycken. Syftet var att öka effektivitet, ändamålsenlighet och kvalitet i svenskt bistånd, vilket emanerat ifrån det övergripande målet om fattigdomsminskning.<sup>60</sup> En annan konsekvens av det nya fokuset var implementeringen av resultatstrategier år 2012. Denna nya form av resultatredovisning har dock två utmaningar att möta:

---

<sup>56</sup> Odén & Wohlgemuth, 2011, s. 25, 27.

<sup>57</sup> Hermele, 2008, s. 83.

<sup>58</sup> Odén, Bertil & Wohlgemuth, Lennart, ”Swedish Development Cooperation Policy in an International Perspective”, Perspectives No.24, Göteborgs Universitet, 2013, s. 16.

<sup>59</sup> Odén & Wohlgemuth, 2011, s. 34.

<sup>60</sup> Odén & Wohlgemuth, 2013, s. 15.

att integrera samarbetslandet i processen och att ge tillräckligt stort handlingsutrymme i implementeringen.<sup>61</sup>

Ytterligare exempel på effektivitetsfokus hittas i anknytning till humanitärt bistånd. En av rapporterna framhåller att frivilligorganisationer ofta har större möjlighet att nå fram till de mest nödställda och dessutom samarbeta med det lokala civilsamhället. Den lokala kapacitet som krävs för att förankra stödet kan däremot vara svår att hitta, men utan en förankring i civilsamhället är långsiktiga mål ett minne blott. En alltför vanlig situation är att aktörer vid humanitära insatser blir alldeles för fokuserade på effektivisering och redovisbara resultat, vilket följaktligen lätt kan leda till att kapacitetsbyggande bortprioriteras eller glöms bort, och perspektiven blir därmed kortsiktiga. En annan negativ konsekvens av Sveriges ökade resultatstyrning är att den har skapat en uppfattning om att svenskt bistånd och utvecklingssamarbete idag handlar mer om svensk aktivitet i länder med hög korruptionsrisk och svag styrningskapacitet, än om förtroende två stater emellan.<sup>62</sup>

Att svensk biståndspolitik har väldigt höga ambitioner kan som sagt konkluderas. Dessvärre möts de inte av tillräckliga resurser för att kunna implementeras. Givetvis är det nödvändigt att regeringen avsätter resurser för både analys, samordning och uppföljning.<sup>63</sup>

### 3.1.4 Ägarskap och samordning

En förhållandevis ny trend inom biståndspolitik är vikten av mottagarländernas ägarskap. I PGU uttrycks det bland annat i de två grundläggande perspektiv som ska stödja dess övergripande mål (att bidra till en rättvis och hållbar utveckling globalt): ett rättighetsperspektiv som utgår ifrån varje människas lika värde och rättigheter, och ett fattigdomsperspektiv som utgår ifrån fattiga människors egna prioriteringar. PGU framhåller att fattiga människor är mer än biståndsmottagare, de är individer med egen kraft och vilja att skapa utveckling. Detta leder oss in på att huvudansvaret för utveckling, enligt PGU, innehar utvecklingsländerna själva och ägarskapet ligger sålunda hos dem.<sup>64</sup> Sverige har

---

<sup>61</sup> Odén & Wohlgemuth, 2013, s. 36-37.

<sup>62</sup> Odén & Wohlgemuth, 2011, s. 22; Odén & Wohlgemuth, 2013, s. 60.

<sup>63</sup> Odén & Wohlgemuth, 2013, s. 32; Odén & Wohlgemuth, 2011, s. 48.

<sup>64</sup> Odén & Wohlgemuth, 2011, s. 20-21.

alltid poängterat vikten av att bistånd bara kan vara ett stöd till att förverkliga mottagarlandets egen utveckling, bistånd kan och ska inte användas för att ”sälja in” den svenska modellen.<sup>65</sup>

Development Assistance Committee (DAC) är en givarorganisation inom OECD med biståndssamordning som främsta uppgift. DAC har, med hjälp av Parisdeklarationens innebörd och genomslag, intagit en ledande roll i att poängtera vikten av samordning av bistånd, och uppmuntrar även till att mottagarländer ska ha ett större ägarskap. Med ägarskap menas att mottagarna själva leder och underhåller sin utveckling. Givarnas roll och ansvar är följaktligen att stärka kapaciteten mottagarna behöver för att åstadkomma detta. Detta nya fokus på ägarskap kan dock ha en baksida. När det gäller Afrika har varje ny definition av bistånd följts av besvikelse eftersom givarländer haft för stor tilltro till institutionella lösningar utan att beakta afrikanska problem, såsom hur politiken fungerar, hur tillförlitlig staten är et. cetera. Göran Hydén slår håll på teorin om att bistånd blir mer effektivt i fall där mottagarländer ges större inflytande i hur biståndet används, just på grund av den verklighet som existerar och praktiseras i Afrika.<sup>66</sup>

I en av rapporterna från Göteborgs Universitet anknyts ägarskap och biståndssamordning till globala utmaningar (såsom klimatförändringar, befolkningstryck, hälsorisker, tillgänglighet till mat, vatten och energi, migration och gemensam säkerhet). De drar slutsatsen att en lösning på dessa globala problem kräver sammanhängande politik och ökat samarbete mellan olika politiska sektorer i Sverige, EU och internationellt.<sup>67</sup>

Avslutningsvis är det en svår balansgång mellan att å ena sidan värna om samarbetslandets ansvar för den egna utvecklingen, å andra sidan att uppnå de resultat som förväntas av Sverige som biståndsgivare.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Odén & Wohlgemuth, 2013, s. 14.

<sup>66</sup> Hydén, 2010, s. 108, 112, 126-128.

<sup>67</sup> Odén & Wohlgemuth, 2013, s. 64.

<sup>68</sup> Odén & Wohlgemuth, 2011, s. 48.



## 4 Biståndspolitisk plattform

Regeringens skrivelse *Biståndspolitisk plattform* är ett dokument utgivet den 13 mars 2014. Den är framarbetad för att tydliggöra och konsolidera svensk biståndspolitik utifrån tidigare överenskommen politik, och ska redogöra för den inriktning svenskt bistånd ska ha. Den biståndspolitiska plattformen är sålunda sprungen ur skrivelsen *Politik för global utveckling* (PGU) som har en övergripande roll när det gäller att uttrycka och vägleda Sveriges ansvar för global utveckling. Plattformen ska konkretisera det PGU framför om biståndets inriktning. Det 56 sidor långa dokumentet är uppdelat i kapitel och avsnitt som tar upp olika delar av biståndspolitiken, såsom; biståndets uppgift, det svenska biståndets inriktning, delmål för biståndspolitiken et. cetera. Med plattformen ämnar regeringen ge en tydlig utgångspunkt som ska vara vägledande för all biståndsgivning och dess styrning.<sup>69</sup> Definitionen av bistånd som Sverige använder är den bestämd av OECDs biståndskommitté DAC, i korthet beskriven som flöden från offentlig sektor med intentionen att främja ekonomisk utveckling i fattiga länder med kriteriet att minst 25 % ges som gåva. Följaktligen ges svenskt bistånd till de länder som uppfyller OECD/DACs kriterier för mottagare.

Skrivelsen är på flera sätt en argumenterande text med intentionen att övertyga läsaren om hur svensk biståndspolitik har för avsikt att se ut, samt varför den ska se ut så. De mest framträdande delarna i plattformen kommer härefter att presenteras och kritiskt analyseras.

### 4.1 Grundläggande mål

Redan i plattformens inledning görs sammankopplingen mellan plattformen och PGU genom: ”Biståndet är ett av flera viktiga verktyg för regeringen i arbetet för att nå målet för

---

<sup>69</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 1-5, 7.

Sveriges politik för global utveckling – en rättvis och hållbar global utveckling”<sup>70</sup>. Svenskt bistånd är alltså en faktor för att uppnå det övergripande målet – rättvis och hållbar global utveckling. Biståndsgivning ska sålunda bidra till samt vägledas av detta huvudmål. Det egna, grundläggande målet för svensk biståndsgivning är följande:

- Att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Detta mål återkommer löpande genom hela plattformen, det är uppenbart att det är en grundpelare i biståndskonstruktionen och ska vara utgångspunkten för hela biståndspolitik. Däremot uttrycks inte någon specifik anledning till *varför* just det är huvudmålet för biståndspolitik, men det står att ”Sverige har ett moraliskt ansvar att stödja människor som lever i förtryck, utsatthet och fattigdom”<sup>71</sup>. Det poängteras även senare i plattformen att Sverige som ett av världens rikaste, mest demokratiska och mest jämställda länder har ett moraliskt ansvar, och det ansvaret är att bidra till förbättrade levnadsvillkor, vilket leder oss tillbaka till det grundläggande målet för svensk biståndsgivning.<sup>72</sup>

Av biståndets grundläggande mål följer en viktig prioritering: den fattiga människans egna perspektiv på fattigdom och vägen därifrån. Svenskt bistånd ska utgå från hur de fattiga själva beskriver sina erfarenheter och upplevelser. Plattformen framhåller att detta individfokus grundar sig på övertygelsen om människans egenmakt; att alla människor har kapaciteten att definiera sina problem samt göra något åt det. Det leder till regeringens syn på fattiga människor som aktörer, och inte passiva mottagare. Regeringen uttrycker en medvetenhet om att detta kräver ökad kunskap om fattigdom och dess komplexa dynamik, men ger endast exemplifierande förslag på hur den kunskapen anskaffas. Exempelvis genom forskning, studier, utvärderingar och konsultationer.<sup>73</sup> Dokumentet saknar ett konkret tillvägagångssätt för att åstadkomma biståndsgivning med ett tydligt individfokus som utgångspunkt.

---

<sup>70</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 5.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, s. 5, 7.

<sup>73</sup> *Ibid.*, s. 10.

En annan tydligt poängterad utgångspunkt i dokumentet är att svenskt bistånd ska ha ett rättighetsbaserat perspektiv. Mänskliga rättigheter är centralt för Sverige och ska genomsöka all biståndspolitik. Med detta sätter regeringen den enskilda människans frihet och rättigheter i centrum vilket konkret ska innebära krav på mottagarstaters respekt för mänskliga rättigheter samt utökad kunskapsspridning om alla människors rätt till att er hålla och bruka sina rättigheter.<sup>74</sup>

*Biståndspolitik plattform* drar några slutsatser när det gäller dess mål och mening; den tar som tidigare nämnt sin utgångspunkt i PGU som uttrycker det övergripande målet – en rättvis och hållbar global utveckling, och det är även utifrån PGU som den fattiga människans perspektiv och rättighetsperspektivet kommer ifrån. Plattformen fastställer biståndets syfte till ”att bidra till människors och samhällets strävanden att söka och välja sin egen väg till utveckling och på bästa sätt kunna använda sina egna resurser”<sup>75</sup>. Den framhåller även vikten av att stärka motståndskraften och anpassningsförmågan hos människor och samhällen, detta för en långsiktig utveckling och för att motverka mottagarländerens biståndsberoende.<sup>76</sup>

När det gäller argumentationen som används i målen för svensk biståndspolitik så är dess vilja att inge tillförlit mer än skönjbar, det är en självklarhet att försöka övertyga sin läsare om trovärdigheten i det som en argumenterar för, men frågan är hur väl de lyckas. De grundar inte valen av prioriteringar och utgångspunkter i forskning, utan tillvägagångssättet är istället att rättfärdiga valen genom att genomgående återkoppla dem till huvudmålen för PGU och biståndet. Detta inger sålunda en trygghet i att det går en röd tråd i politiken och att besluten om inriktning, syfte och mål är välgrundade, men huruvida det är en rättfärdigad trygghet eller inte är svårt att avgöra. Plattformen sammankopplar även återkommande svensk biståndspolitik med internationella överenskommelser, vilket i hög grad legitimerar Sveriges biståndspolitik.

---

<sup>74</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitik plattform*, s. 11-12.

<sup>75</sup> *Ibid*, s. 13.

<sup>76</sup> *Ibid*.

## 4.2 Jämställdhet

Biståndspolitisk plattform har tre tematiska prioriteringar som ska vara vägledande i svensk biståndsgivning: demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, samt jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen. De ges utrymme åt alla tre men den helt klart mest återkommande prioriteringen är den senare: jämställdhetsfrågan. All biståndspolitik ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv, detta är centralt och poängteras i nästintill varje del i den biståndspolitiska plattformen. Regeringen uttrycker att jämställdhetsperspektivet ska *prägl*a svenskt bistånd, att en konsekvent *integrering* av jämställdhetsperspektivet ska finnas, att kvinnor och flickors särställning gentemot män och pojkar ska uppmärksammas och beaktas et cetera. Det är sålunda förhållandevis värdeladdade ord regeringen använder för att beskriva hur jämställdhet ges utrymme i plattformen. Kvinnor och flickor i fattiga länder är den uttalade målgruppen för det svenska biståndet, med tillägget människor som på olika håll lever under förtryck. Plattformen förklarar att detta innebär att ”det svenska biståndet som helhet, direkt och indirekt, ska leda till förbättrade levnadsvillkor främst för just dessa två grupper”<sup>77</sup>. Det är en tydlig poängtering av kvinnor och flickor som särskilt utsatta och därför prioriteras de.

Det framkommer i plattformen att länders generella utveckling är beroende av hur kvinnors potential tillvaratas. En poäng görs även av vikten av att jämställdhetsarbetet riktas både till män och kvinnor för att förändra samhällsstrukturer effektivt. Det krävs större synliggörande och uppmärksamhet om könsförtryck och kunskapen om jämställdhet måste öka. Särskilt fokus på kvinnor och flickor poängteras bland annat i mål angående främjande av yttrandefrihet, ökad tillgång till god utbildning och fler arbetstillfällen, jämställda arbetsförhållanden, tryggad livsmedelsförsörjning, tillgång till öppen och säker informations- och kommunikationsteknologi, förbättrad hälsa et cetera. Som tidigare nämnts, i nästintill alla delar av plattformen framhävs jämställdhetsperspektivet. Anledningar som regeringen uttrycker för detta fokus är att kvinnor och flickor oftare utsätts för könsbaserad diskriminering, generellt innehar mindre makt och färre rättigheter, tjänar mindre pengar, är särskilt utsatta för våldshandlingar i konfliktsituationer et cetera.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 16.

<sup>78</sup> *Ibid*, s. 15-16, 21-22, 24-26, 28, 33.

Argumenten för ett särskilt fokus på kvinnor och flickor ges i början av den biståndspolitiska plattformen, och förstärks av återkommande upprepning genom hela skrivelsen. Det är uppenbart att detta är en viktig del i den svenska biståndspolitiken.

## 4.3 Hög ambition

I den biståndspolitiska plattformen ger regeringen uttryck för ambitiösa planer för det svenska biståndet. Det framhålls redan i inledningen att svenskt bistånd ska ”vara tydligt i sina värderingar och modigt i handling”<sup>79</sup> vilket inger en hög förväntan på biståndets utformning. Plattformen ämnar vägleda både svensk biståndsgivning, EUs bistånd, och påverkansarbete på multilateralt bistånd, vilket även det är relativt höga mål. Tydliga mål är essentiellt i en så stor apparat som biståndspolitiken är och detta kommer till uttryck genom den målhierarki som regeringen framhåller i skrivelsen att svenskt bistånd ska ha. Målhierarkin innebär att huvudmålet för PGU – en rättvis och hållbar global utveckling – står högst, under det följer huvudmålet för svenskt bistånd – att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck – och sedan följer sex stycken delmål:

- Stärkt demokrati och jämställdhet, ökad respekt för mänskliga rättigheter och frihet från förtryck
- Förbättrade möjligheter för fattiga människor att bidra till och dra nytta av ekonomisk tillväxt och erhålla god utbildning
- Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan, klimatförändringar och naturkatastrofer
- Förbättrad grundläggande hälsa
- Värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld
- Räddade liv, lindrad nöd och upprätthållen mänsklig värdighet

Tillsammans ska sålunda denna målhierarki bidra till att uppnå de resultat som framkommer i varje delmål. Målhierarkin syftar till en ökad resultatstyrning och ett effektivare

---

<sup>79</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 5.

bistånd, med effektiv fattigdomsbekämpning som övergripande syfte.<sup>80</sup> Delmålen inbegriper globala problem i stor omfattning vilket givetvis är positivt, men kan även försvåra måluppfyllelse.

I plattformens avsnitt om rättighetsperspektivet framhåller regeringen att för ett hållbart resultat ”måste biståndet inriktas på att skapa möjligheter för människan att stärka makten över sitt eget liv”<sup>81</sup>, vilket går i linje med det individfokus och mottagarnas ägarskap av sin egen utveckling som poängteras ingå i biståndets inriktning. Hur det åstadkoms rent konkret är dock ett frågetecken.

Plattformen återkommer till vikten av att fokusera och tydliggöra biståndspolitiken, vilket ämnas uppnås genom målhierarkin, ökad resultatstyrning och begränsning av antalet tematiska områden som prioriteras, just för att kunna nå resultat. I det avseendet har plattformen en hög ambition att genomföra en framgångsrik, i fråga om måluppfyllelse, biståndspolitik samtidigt som det finns frågetecken angående ett konkret tillvägagångssätt. Regeringen uttrycker dock att biståndets huvudmål – att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck – oftast åstadkoms genom att ta bort de hinder som finns för människor att själva ta sig ur fattigdom och förtryck. Det kan ske på en högre institutionell nivå eller genom lokala insatser, beroende på kontext och intentionen med det specifika biståndet, men oavsett så understryker regeringen att ”fokus alltid [ligger] på resultat för den fattiga människan”<sup>82</sup>. Till viss del finns sålunda svar på hur politiken ska genomföras, dock inte en tillräckligt omfattande eller konkret plan.

Dokumentet är politiskt formulerat i det hänseende att regeringen uttrycker sig försiktigt genom ordval som att biståndet *ska bidra till* och *skapa förutsättningar för* istället för att endast säga att svenskt bistånd *ska förbättra* fattiga människors levnadsvillkor eller liknande. På det sättet är skrivelsen inte särskilt rakt på sak, och inte så modigt heller för den delen, men detta är ändock relativt rättfärdigat eftersom mål, prioriteringar, riktlinjer et cetera måste utformas realistiskt.

Den svenska biståndspolitikens ökade fokus på resultat är tydligt i plattformen. Efter de sex delmålen följer ett helt kapitel som heter ”Principer för ett effektivt och resultatriktat svenskt bistånd”. Grundintentionen är att regeringen vill säkerställa att biståndet

---

<sup>80</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitik plattform*, s. 5, 13-15.

<sup>81</sup> *Ibid*, s. 12.

<sup>82</sup> *Ibid*, s. 17.

gör maximal nytta, och att biståndet leder till konkreta, långsiktiga resultat. Det uttrycks i plattformen att höga krav ska ställas på samarbetspartners angående resultatfokus, anti-korruptionsarbete, effektiv medelsanvändning och transparens i redovisningen. Ökad resultatstyrning innebär att mer målinriktat kunna styra biståndet efter de resultat som ämnas uppnås. Det poängteras dock att ländernas egna prioriteringar är utgångspunkten för vilka resultat som eftersträvas. Balansen mellan effektivitetsfokus och individfokus är svårbalanserad, och det uttrycks inga klara direktiv på hur den problematiken bemöts, vilket är beklagansvärt. Däremot problematiserar regeringen att kontextuella skillnader avgör hur biståndets resultat ser ut, och detta kan i vissa sammanhang ge svårigheter att följa upp resultat. Regeringen framhåller att detta ej får leda till att biståndsförvaltningen slutar försöka, utan resultatstyrningen måste ha en kontextbaserad marginal för hur mycket resultat som kan redovisas.<sup>83</sup>

Anti-korruptionsarbete är viktigt för regeringen. Plattformen framhåller att det är fattiga människor som drabbas hårdast av korruption, och därav ska Sverige ställa krav samt stödja samarbetsländernas anti-korruptionsarbete. Utveckling av fungerande, trovärdiga institutioner anses vara ett viktigt inslag i det arbetet. Plattformen uttrycker även en medvetenhet om att bistånd i sig kan gynna korruption, och därför måste korruption förebyggas och förhindras.<sup>84</sup> Den höga ambitionen återkommer som sagt löpande i plattformen. Det är viktiga riktlinjer som regeringen kungör, men de höga mål och resultat som eftersträvas måste existera i symbios med ett realistiskt förhållningssätt.

Sammanfattningsvis är den biståndspolitiska plattformen en skrivelse som har ett internationellt lämpligt huvudmål – att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck – med grund i ett moraliskt ansvarstagande. Delmålen som följer huvudmålet är ambitiösa men saknar prioritering. Plattformen inriktas med två perspektiv som utgångspunkt: fattigdoms- och rättighetsperspektiv, vilka grundas i ett tydligt individfokus med den enskilda människans egna perspektiv i centrum. Av de tre tematiska prioriteringar som plattformen uttrycker så är det jämställdhet och kvinnors roll i samhället som ges allra mest utrymme, vilket baseras på kvinnor och flickors särskilda utsatthet. Regeringen återkommer även till att biståndspolitiken ska bli mer resultatstyrd för att effektivisera biståndet. Dessa hållpunkter är de tydliga delarna i

---

<sup>83</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 41-42.

<sup>84</sup> *Ibid*, s. 43.

regeringens biståndspolitiska plattform. Tydligheten som uppkommer med jämna mellanrum visar sig ändå bristfällig när det kommer till genomförande av politiken, här saknas tydliga och konkreta direktiv. En slutsats att dra är alltså att plattformen är ett politiskt *vägledande* dokument i allra högsta grad, med ytterst lite fokus på implementering och praktiskt tillvägagångssätt. Regeringen uttrycker i början av plattformen att den ämnar vara just vägledande och ge biståndspolitiken inriktning. De framhåller även att med tydligare styrning och ökat resultatfokus förbättras förutsättningarna för en effektiv fattigdomsbekämpning. Det är sålunda tydligt vilken roll plattformen ämnar ha.



## 5 Svensk biståndspolitik

Nu kommer *Biståndspolitisk plattform* att ses på och analyseras från ett annat perspektiv, det givet av teorin. De tre begreppen som uttolkats ur Pogges teori – moraliskt ansvar, institutionell ordning, samt prioritering av de fattigaste – är normativt vägledande och med dem som redskap kommer plattformen att kritiskt analyseras. Begreppen står för teman och områden som är essentiella när det gäller just biståndspolitik. En kritisk begreppsanalytisk metod innebär för denna analysdel att jag kommer att utgå från de tre begreppen – och de teman de står för – som normativt ”rätta” och utifrån det utvärdera den biståndspolitiska plattformen. Uppsatsens frågeställning lyder just:

- Hur uttrycker regeringen moraliskt ansvar, institutionell ordning och prioritering av de fattigaste i nu gällande svensk biståndspolitik som uttryckt i *Biståndspolitisk plattform*?

Hur regeringen använder, hanterar och uttrycker dessa begrepp i plattformen är den grundläggande frågeställningen och uppsatsens syfte är sålunda att besvara den. Begreppen är nära sammankopplade och går in i varandra, därför är följande avsnitt endast en ungefärlig uppdelning och en del saker tas upp under flera av underrubrikerna. Moraliskt ansvar har ett större omfång på grund av att jag där inbegriper en stor del av plattformens grunder vilket sålunda inte kräver upprepning i påföljande två avsnitt – institutionell ordning och prioritering av de fattigaste.

### 5.1 Moraliskt ansvar

Det moraliska dilemmat som poängteras i uppsatsens inledning är ett av de kanske största, globala problemen idag. Fattigdom har existerat i all tid men trots den globala resa som gjorts – mot mer välutvecklade moderna länder, och fler moraliska normer för rätt och fel – så är fattigdom och dess offer minst lika påtagliga idag som historiskt sett. I plattformen

uttrycks detta dilemma på följande sätt: ”Trots de senaste decenniernas stora framsteg lever fortfarande över en miljard människor i extrem fattigdom”<sup>85</sup>. Som ett av världens rikaste, mest demokratiska och mest jämställda länder innehar Sverige därför ett moraliskt ansvar. Detta ansvar kommer till uttryck i den biståndspolitiska plattformens huvudmål – att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Plattformen kungör i anknytning till det moraliska ansvaret att svenskt bistånd även ska vara tydligt i sina värderingar.<sup>86</sup> Vad innebär dessa värderingar? Det är här fattigdoms- och rättighetsperspektiven kommer in i bilden. Plattformen uttrycker följande:

Regeringen har en mångdimensionell syn på fattigdom. Den tar sin utgångspunkt i hur människan som lever i fattigdom och förtryck själv beskriver sin situation, utifrån sin egen verklighet, och sina egna erfarenheter, behov, prioriteringar och förutsättningar att förändra livsvillkoren.<sup>87</sup>

För att komma till en lösning på det moraliska dilemmat krävs det en förändring av inställning, vi måste sluta se på fattiga som människor i behov av hjälp, och börja inse att det är på grund av världens beskaffenhet – den globala ordning de rika länderna upprätthåller – som fattigdom fortsätter att existera.<sup>88</sup> Denna inställning framkommer delvis i plattformen, det uttrycks att biståndspolitiken ska ha ett perspektiv som utgår från den fattiga människan. Det är utifrån övertygelsen om människans egenmakt, att människor i grunden innehar den kapacitet som krävs för att själva definiera sina problem och agera för att hantera och lösa dem, som regeringen intar det uttryckta fattigdomsperspektivet. Vidare skriver de att fattiga människor inte ses som objekt och passiva mottagare, utan subjekt och aktörer.<sup>89</sup> Detta visar visserligen på en förståelse av att det inte handlar om att ”snälla” Sverige ska rycka ut med sina outtömliga resurser och rädda människor i nöd, utan att inställningen är ett moraliskt ansvarstagande som utgår från fattiga människors egna perspektiv. Dock ger plattformen inte uttryck för en medvetenhet om att ansvaret

---

<sup>85</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 7.

<sup>86</sup> *Ibid*, s. 5, 7.

<sup>87</sup> *Ibid*, s. 10.

<sup>88</sup> Pogge, 2008, s. 30.

<sup>89</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 10-11.

beror på hur den rådande världsordningen ser, och har sett ut, än mindre beroende av Sveriges delaktighet i upprätthållandet av den världsordningen.

Rättighetsperspektivet är enligt plattformen en central utgångspunkt för Sveriges utvecklings- och biståndspolitik. Perspektivet innebär att svensk biståndspolitik utgår från FNs allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och andra ratificerade konventioner. Individfokus poängteras återigen, nu genom plattformens grundläggande principer för rättighetsperspektivet: icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och insyn, samt ansvarstagande och ansvarsutkrävande. Regeringen framhåller även att perspektivet innebär att både få mottagarstater att tillförsäkra människor mänskliga rättigheter, men även att öka människors möjligheter att göra anspråk på rättigheterna själva.<sup>90</sup> Rättighetsperspektivet är i linje med internationell moral, och stämmer väl överens med rätten till att leva i en social och internationell ordning som uppfyller de andra mänskliga rättigheterna.<sup>91</sup>

Den biståndspolitiska plattformen är nära sammankopplad med PGU och därav är det intressant att se hur ansvarstagande ter sig där. PGU uttrycker följande:

Huvudansvaret för fattigdomsbekämpning och utveckling vilar på utvecklingsländernas regeringar. Samtidigt kan och ska Sverige bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta gör vi av solidariskt engagemang och för att vi har ett gemensamt ansvar för världens framtid. Det ligger även i vårt eget intresse.<sup>92</sup>

Här finner vi sålunda en mängd punkter att analysera. PGU kom sex år innan *Biståndspolitisk plattform*, vilket måste has i åtanke. Men det är ett dokument som kvarstår även efter att plattformen publicerades, den gäller alltså fortfarande. I klarspråk kungör regeringen här att ansvaret ligger i första hand hos mottagarländerna, att Sverige hjälper till av medmänskliga skäl, samt att Sverige har ett egenintresse av att agera för världens framtid. Ett moraliskt ansvarstagande på grund av delaktighet i upprätthållandet av en ojämlig, orättvis världsordning syns inte till. Dock kan en argumentera för att det viktigaste är att handling sker, inte att intentionen bakom handlingen är den ”rätta”. Utifrån FNs deklARATION om mänskliga rättigheter – som majoriteten av världens länder ratificerat – är Sverige förpliktigad att respektera och tillförsäkra rättigheten till en social och internationell

---

<sup>90</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 11-12.

<sup>91</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, 1948, art. 28.

<sup>92</sup> Skr. 2007/08:89, *Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling*, s. 6.

ordning som gör mänskliga rättigheter (de andra mänskliga rättigheterna i deklarationen) realiserbara<sup>93</sup>. Det innebär sålunda inget krav på rätt intention. Än mer essentiellt är istället uppfyllandet av just ovanstående rättighet. Hela biståndsdiskursen borde härledas tillbaka till denna artikel i FNs allmänna förklaring. Citatet ovan från PGU motsvaras i den biståndspolitiska plattformen av följande:

Staten har det grundläggande ansvaret för att tillgodose medborgarnas rättigheter, såväl medborgerliga och politiska som sociala, ekonomiska och kulturella. Därmed har staten även ansvar för att skapa förutsättningar för fattiga människor att ta sig ur fattigdom och förtryck.<sup>94</sup>

Plattformens fokus är sålunda väl överensstämmande med PGU; att ansvaret för utveckling och uppfyllnad av de mänskliga rättigheterna ligger på staten själv. Här är det således en tydlighet i biståndspolitiken.<sup>95</sup> Hur detta sammankopplas med Sveriges moraliska ansvar och plattformens mål om att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor är dock otydligt. Det som kan uttolkas är att det finns en prioritering av ansvar; huvudansvaret ligger hos mottagarstaterna och under det följer Sveriges ansvar. Otydligheten uttrycks även i kritik från Statskontoret, de framhåller att blandningen av generella inriktningsmål och vägledande principer gör det svårt att utläsa politikens prioriteringar. De problematiserar dessutom oklarheten i hur plattformens mål ska genomföras, hur prioritering av delmålen ser ut (direktiv saknas), samt hur kopplingen till PGUs mål, som i vissa fall är identiska med plattformens, görs.<sup>96</sup> Det finns följaktligen en hel del otydligheter i plattformen, främst när det kommer till genomförandet av politiken. Hur sammankopplas svenskt moraliskt ansvar för den fattiga människan med att lägga huvudansvar på mottagarstaten? Den frågan står utan svar i plattformen, och ur ett rättighetsperspektiv tar inte Sverige sin moraliska skyldighet på allvar.

*Biståndspolitisk plattform* har ett tydligt fokus på effektivitet och resultat. Det uttrycks i inledningen att ”en tydligare styrning och ett ökat fokus på resultat [förbättrar] förutsättningarna för en effektiv fattigdomsbekämpning”<sup>97</sup>. Plattformen uttrycker att detta är

---

<sup>93</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, 1948, art. 28.

<sup>94</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 47.

<sup>95</sup> *Ibid*, s. 48.

<sup>96</sup> Statskontoret, remissvar, s. 2.

<sup>97</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 5.

punkter som behöver förbättras, och de poängterar att även uppföljning, utvärdering och analys, samt det ömsesidiga ansvarsutkrävandet kräver utveckling och förbättring.<sup>98</sup> Plattformen är sålunda en uppmanande skrivelse, den uttrycker en ambition om hur biståndspolitik behöver förändras för att nå de bestämda målen. Röda Korset uttrycker i sitt remissvar uppskattning över plattformens prioritering av uppföljning, utvärdering och analys, men de framhåller att den brister i att poängtera det ansvar mot de utsatta människor och samhällen som följer av just uppföljning et. cetera.<sup>99</sup> Som tidigare nämnts är plattformen sålunda bristfällig i beskrivningen av Sveriges moraliska ansvar och det understryks i och med Röda Korsets remissvar.

En risk som ej bör förglömmas är att det är lätt att långsiktigheten och individfokuset försvinner som följd av ett alltför resultat- och effektivitetsstyrt bistånd, vilket sålunda skulle motarbeta flera mål och inriktningar den biståndspolitiska plattformen har. En annan konsekvens av en ökande effektivitetsstyrning är att Sveriges intresse att satsa på (för Sverige) politiskt viktiga områden höjs och riskerar att göra egenintressen högre prioriterade än mottagarländernas behov.

Den moraliska skyldighet som Sverige innehar genom att ha ratificerat UDHR inbegriper artikel 25 som deklarerar alla människors rätt till grundläggande förnödenheter. Den rättigheten figurerar inte explicit i plattformen, men däremot uttrycks målet med svenskt bistånd vara ökade levnadsvillkor, vilket kan härledas till de förnödenheter artikeln talar om: mat, boende, kläder och så vidare. Det kan följaktligen hävdas att artikel 25 finns med som underliggande syfte, men inte i den mån att Sverige erkänner sitt moraliska ansvar att tillgodose alla människors rätt till exempelvis mat och boende. Vad som inte finns med alls i plattformen är konsekvensen av att inte ta sitt moraliska ansvar på allvar. Utifrån artikel 25 och 28 (om institutionell ordning) kan argument ges för att Sverige, tillsammans med andra rika stater, bär skulden för att människor ej kan åtnjuta sina rättigheter. Inte bara att de har ett ansvar att hjälpa fattiga människor, utan även att passivitet orsakar fattigdom.

En av de viktigaste slutsatserna i denna analys är att *Biståndspolitisk plattform* mycket bristfälligt tar upp Sveriges moraliska ansvar. Att Sverige har ett moraliskt ansvar uttrycks men vad det beror på och innebär förklaras ej. Ett flertal inslag i plattformen motsäger dessutom ansvarstagandet; exempelvis ansvarsutkrävande gentemot mottagarstater

---

<sup>98</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 41-42.

<sup>99</sup> Röda Korset, remissvar, s. 8.

och ett resultatstyrt bistånd med grund i svenska prioriteringar och intressen. Plattformen brister även i att redogöra för hur individfokus kommer i funktion och implementeras i praktiken, samt vad rättighetsperspektivet och UDHRs artiklar betyder inom svenskt bistånd.

## 5.2 Institutionell ordning

När plattformen talar om institutioner handlar det om att bygga upp fungerande institutioner i mottagarländerna. Fungerande institutioner och ökad demokrati kopplas samman gång på gång och anses vara en vinnande kombination för ett effektivt bistånd. Det är en grundsten i hela biståndskonstruktionen ur plattformens synvinkel och återkommer i alla biståndspolitiska delmål.<sup>100</sup> Regeringen framhäver att mottagarstater och samhällsliga institutioner är viktiga samarbetspartners för svenskt bistånd. Det är detta som kallas *ägarskap*, att mottagarländerna själva ska *äga* sin utveckling. Följden blir ett nära partnerskap, även kallat samverkansarbete, med de länder Sverige ger bistånd till. Det innebär att det civila samhället och näringslivet i mottagarländer får en viktigare roll, särskilt i länder med svagt styre där det nationella ägarskapet ej är tillförlitligt, i de fallen får lokala aktörer användas i större mån.<sup>101</sup> Den samordning som krävs av samverkansarbetet kan knytas an till PGUs mål om en hållbar utveckling, det blir ett större fokus på långsiktighet och att förhindra biståndsberoende. Det är ett förhållandevis nytt och innovativt förhållningssätt till bistånd och fattigdomsbekämpning som läggs fram ovan, men som stämmer väl överens med internationell/-a politik och överenskommelser. Plattformen framhåller att globala problem kräver globala lösningar och att samverkan mellan bilateralt bistånd, multilateralt bistånd och bistånd via EU är eftersträvansvärt och betydelsefullt för att nå goda resultat. Regeringen bedömer att Sverige har goda möjligheter att påverka det multilaterala systemets och biståndets riktning, samt att Sveriges ställning som trovärdig givare innebär inflytande på den internationella arenan vilket ger större möjlighet för genomslag för svenska prioriteringar och målsättningar.<sup>102</sup> Som institution eller stat är det viktigt att

---

<sup>100</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 9, 18, 20, 25.

<sup>101</sup> *Ibid*, s. 41, 44, 48.

<sup>102</sup> *Ibid*, s. 45, 51-52.

påverka internationellt sett eftersom ett moraliskt ansvarstagande innebär att se den globala ordningen och försöka förbättra den. Att plattformens ger uttryck för Sveriges inflytande över multilaterala system är följaktligen mycket positivt, dock med förutsättningen att inflytandet leder till fattigdomsbekämpning och länders utveckling.

Samstämmigheten som PGU uttrycker är en essentiell del i att bekämpa de överhängande globala utmaningar som existerar, exempelvis klimatförändringar, befolkningstryck, hälsorisker, tillgänglighet till mat, vatten och energi, migration och gemensam säkerhet. Det är holistiska lösningar som krävs för en hållbar utveckling och samstämmighetsinriktningen behövs för att få ett framgångsrikt utvecklingssamarbete de närmaste åren.<sup>103</sup> Samstämmighetspolitiken tillsammans med ett tydligt fokus på mottagarländernas ägarskap och ansvar för sin egen utveckling, är en väl utarbetad inriktning. Det talas däremot inte alls om den globala institutionella ordningen, och inte heller om ett moraliskt ansvarstagande på grund av ordningens människorättskränkande karaktär.

Av diskussionen i ovanstående stycke förstår vi att det övergripande målet för PGU – en rättvis och hållbar global utveckling – innehar ett globalt fokus som plattformen bara delvis hör samman. Plattformens egna mål – att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck – är definitivt en moralisk ståndpunkt, och syftar på människor i hela världen som lever i fattigdom och förtryck, sålunda globalt, men den har inte den utjämnande och långsiktiga komponent som PGUs mål har i och med *rättvis* och *hållbar*.

Faktum är dock att den globala institutionella ordning som råder idag är människorättskränkande, främst utifrån artikel 28 i UDHR: ”Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized”<sup>104</sup>. En av de rättigheter i deklARATIONEN som ständigt kränks på många platser på jorden är den om grundläggande förnödenheter, artikel 25: ”Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care”<sup>105</sup>. Eftersom *Biståndspolitik plattform* har ett rättighetsperspektiv som uttalat utgår från UDHR är ovanstående två artiklar väsentliga och borde finnas med i svensk biståndspolitik. Plattformen nämner dock ingen

---

<sup>103</sup> Skr. 2007/08:89, *Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling*, s. 1; Hydén, 2010, s. 108, 128; Odén & Wohlgemuth, 2013, s. 64.

<sup>104</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, 1948, art. 28.

<sup>105</sup> *Ibid*, art. 25.

artikel specifikt vilket är problematiskt.<sup>106</sup> Om just dessa två artiklar skulle tas på allvar skulle synen på fattigdom förändras totalt, och förmodligen (förhoppningsvis) biståndsdiskursen likaså.

Ett avsnitt i plattformen handlar om hur den biståndspolitiska inriktningen ska få genomslag. Där skriver regeringen bland annat att plattformens huvudmål – att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck – ofta skapas genom att undanröja hinder för att människor själva ska ta sig ur fattigdom och förtryck. Vidare uttrycker regeringen att detta kan ske på en institutionell nivå eller en lokal sådan, men alltid med ett tydligt individfokus.<sup>107</sup> Det följer tyvärr ingen definition av det institutionella så det är svårtolkat vad som menas med det. Att döma av tidigare figurering av institutioner i plattformen så menar regeringen även i detta fall institutioner i mottagarlandet. Det finns definitivt goda skäl för att rikta förbättringsåtgärder mot den institutionella nivån i mottagarstater men det är beklagansvärt ur ett människorättsperspektiv att plattformen aldrig uttrycker Sverige som del i en institutionell ordning samt att det är där förändring och förbättring krävs.

I dagens biståndsdiskurs framkommer det allt mer en medvetenhet om den globala institutionella ordningen som orättvis. Organisationen Oxfam som jobbar aktivt med fattigdomsbekämpning och mänskliga rättigheter skriver i en av sina senaste rapporter om den ökande ekonomiska ojämlikheten. Undersökningar de gjort om en orättvis världsordning stämmer väl överens med argumentationen detta kapitel för; att lagar och regler gynnar de rika och missgynnar de fattiga. Oxfam uttrycker att den rådande verklighet vi lever i består av socialt konstruerade marknader som styrs av institutioner och regeringar, vilka i sin tur står ansvariga mot sina deltagare och medborgare. Problematiken kommer in i samband med att rika gynnas av de satta reglerna, vilket får en ond cirkel av ökande orättvis fördelning som följd, och de ekonomiska klyftorna ökar.<sup>108</sup> Det är sålunda allvarligt att denna problematik inte alls kommer till uttryck i *Biståndspolitisk plattform*.

Det övergripande målet för global utveckling är utan tvekan ett väl utformat mål, en rättvis samt hållbar utveckling är ytterst eftersträvansvärt. Det som kräver del i utvecklingspolitiken är dock det institutionella perspektivet. För att nå just hållbara resultat behövs större kunskap om vad som ger rättvis och hållbar utveckling. Det är trots allt så att

---

<sup>106</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 11.

<sup>107</sup> Ibid, s. 17.

<sup>108</sup> Oxfam, 2013, s. 10-11.



biståndsgivning ej haft en uppenbar framgång, extrem fattigdom finns kvar och dessutom ökar den ekonomiska ojämlikheten. Ser vi till den globala institutionella ordningen kan vi förhållandevis lätt utläsa att stater och institutioner vidmakthåller en orättvis världsordning. Med relativt små förändringar kan orsaken till orättvisan åtgärdas. Det kräver emellertid att först uppmärksamma och erkänna den problematiska världsordning som existerar. Därefter kan förändringar ske.

Liknande kritik finner vi i remissvar från GS-nätverket<sup>109</sup>. De poängterar vikten av en mer utvecklad omvärldsanalys för att få större kunskap om fattigdomens strukturella orsaker. En av de allra viktigaste frågorna som borde tillgodoses i plattformen, men som inte gör det, är som nämnt problematiken med växande ekonomiska klyftor och jordens resursfördelning. Nätverket bejakar plattformens individfokus men framhåller att hållbara strukturella förändringar kräver att människor arbetar tillsammans, vilket ger civilsamhällesorganisationer en framträdande roll. I remissvaret uttrycks vikten av starka institutioner och fungerande samhällsfunktioner som skyldighetsbärare.<sup>110</sup>

I Oxfams rapport om ekonomisk ojämlikhet finner vi generella rekommendationer för att åtgärda problematiken med den globala världsordning som råder nu. Dessa inbegriper förändring av internationella skattesystem som möjliggör undkommen skatt genom skatteparadis, stärkta löneförhållanden och arbetarrättigheter, främjande av jämlikhet och kvinnors möjligheter, och de utmanar även regeringar att använda sina skatteintäkter till investering i universell hälsovård, utbildning, och socialt skydd för medborgare.<sup>111</sup>

Sammanfattningsvis kan slutsatsen dras att en medvetenhet om en rådande institutionell ordning som aktivt skadar människor i fattigdom inte existerar i plattformen. Sveriges delaktighet i en sådan globalt människorättskränkande ordning erkänns heller inte. Följaktligen blir det moraliska ansvarstagandet, hur det än är uttryckt, menlöst utan en insikt om att Sverige har en skyldighet att kompensera för den rådande globala ordningen.

---

<sup>109</sup> GS-nätverket är ett nätverk för generalsekreterare för olika ideella organisationer, driven av samarbetsorganisationen Ideell Arena. Remissvaret är nätverkets gemensamma svar, flera av organisationerna har även skrivit egna remissvar.

<sup>110</sup> GS-nätverket, remissvar.

<sup>111</sup> Oxfam, 2013, s. 3-4.

## 5.3 Prioritering av de fattigaste

Att hjälpa människor som lever i fattigdom och förtryck ingår i den biståndspolitiska plattformens huvudmål. Varje människas rätt till ett liv i frihet och utan fattigdom är en utgångspunkt som plattformen uttrycker att svensk biståndspolitik ska ha. Längre fram i dokumentet framhåller regeringen att dess specifika målgrupper är kvinnor och flickor i fattiga länder, och de människor som på olika håll lever under förtryck.<sup>112</sup> Det är så svensk biståndspolitik ämnar prioritera sitt bistånd.

Jämställdhet och kvinnors roll i samhället skrivs om mer grundligt i den första analysen av plattformen, 4.2. Jämställdhet. Kortfattat grundar dock regeringen kvinnoprioriteringen på bland annat att kvinnor oftare utsätts för könsbaserad diskriminering, generellt innehar mindre makt och färre rättigheter, tjänar mindre pengar, och är särskilt utsatta för våldshandlingar i konfliktsituationer.<sup>113</sup> Definitivt goda anledningar, och internationellt sett är prioriteringen viktig eftersom den är förhållandevis ensam i sitt slag, Sverige är ledande i prioritering av jämställdhetsfrågor.<sup>114</sup>

Vad som är anledningen till att formulera *människor som lever under förtryck* som biståndspolitisk målgrupp skriver inte regeringen explicit. De definierar förtryck som avsaknad av demokrati och mänskliga rättigheter, vilket gör att fokus för att åstadkomma bättre levnadsvillkor för människor i förtryck läggs på just demokratifrämjande och människorättsinriktade samarbetspartners.<sup>115</sup> Följaktligen är regeringens två uttalade målgrupper för bistånd ej tillräckligt förklarade eller beskrivna, särskilt inte när det gäller vad människor som lever under förtryck innebär. Denna kritik återfinns hos GS-nätverket. De framhåller att varken definition, avgränsning eller prioritering av förtryck framkommer i plattformen.<sup>116</sup> Bristfällig information på denna punkt är beklagansvärt då det är en given beståndsdel i biståndsgivning; vem mottagaren är.

Plattformens sjätte delmål är: räddade liv, lindrad nöd och upprätthållen mänsklig värdighet. Detta delmål innebär ett fokus på nödlidande människor i sammanhang av pågående eller i efterföljden av konflikter eller naturkatastrofer. Plattformen uttrycker även

---

<sup>112</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 5, 12, 16.

<sup>113</sup> *Ibid*, s. 16.

<sup>114</sup> Odén & Wohlgemuth, 2012, s. 38.

<sup>115</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 16-17.

<sup>116</sup> GS-nätverket, remissvar.

att vikt läggs vid förebyggande arbete genom att stärka motståndskraften hos människor och samhällen. De poängterar att humanitärt bistånd måste samverka med mer långsiktigt bistånd för att nå så många som möjligt och för en långsiktig utveckling.<sup>117</sup> I remissvaret från Röda Korset framhålls att det i plattformen finns en bristande samverkan mellan det humanitära biståndet och utvecklingssamarbete, de sammankopplas men inte tillräckligt konkret. De anser att plattformens huvudsakliga mål borde utökas till att "... skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom, under förtryck och i utsatta miljöer"<sup>118</sup>. Detta tillägg om människor *i utsatta miljöer* syftar alltså till människor i kris- och katastrofsituationer. Sammanfattningsvis är humanitärt bistånd en viktig del i biståndsdebatten men den kräver nära samarbete med långsiktigt bistånd för att nå både PGUs mål och plattformens mål. Individfokuset är förankrat i politiken kring humanitärt bistånd och här finns en tydlig prioritering av nödlidande människor. Nödlidande är dock inte liktydigt med de fattigaste, och det är inte de *mest* nödlidande som uttrycks.

Temat *prioritering av de fattigaste* är i grunden en rättighetsprincip som utgår från mänskliga rättigheter och specifikt UDHRs artikel 25 som ger alla människor rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande.<sup>119</sup> Denna rättighet är utgångspunkten till varför ingen människa förtjänar ett liv i fattigdom och varför de som sålunda är fattiga utsätts för en globalt orsakad människorättskränkning. Att prioritera de fattigaste i biståndssammanhang innebär att ta alla människors lika värde och inneboende rättigheter på allvar. Det närmaste plattformen kommer denna rättighetsprincip är under delmål två angående ekonomisk tillväxt och delmål fyra om förbättrad hälsa. Regeringen framhåller att det krävs ekonomisk tillväxt för en hållbar utveckling, med premisen att det kommer de allra fattigaste till del. I fråga om förbättrad hälsa uttrycker regeringen att svenska insatser ska prioritera de mest utsatta människorna. Plattformen använder sålunda rättighetsprincipen *prioritering av de fattigaste* i viss mån, men endast i delar av politiken. Det enda tillfället en generell utgångspunkt uttrycks – svenskt bilateralt bistånd ska gå till länder med störst behov – är i anknytning till att biståndet även ska kunna ge gott resultat och ha ett tydligt mervärde.<sup>120</sup> Slutsatsen blir sålunda ändå att plattformen inte gör en tydlig prioritering av de fattigaste som en övergripande utgångspunkt för svensk biståndspolitik.

---

<sup>117</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitik plattform*, s. 38-39.

<sup>118</sup> Röda Korset, remissvar, s. 3.

<sup>119</sup> *Universal Declaration of Human Rights*, 1948, art. 25.

<sup>120</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitik plattform*, s. 23, 34, 46.

Plattformen uttrycker individfokus som särskild biståndsinriktning. Detta poängteras återkommande i många av delmålen samt i andra avsnitt i plattformen. Trots detta är det ett tämligen tydligt givarperspektiv som framkommer. Det uttalas inte uttryckligen men genom antydningar leder plattformens inriktning på resultatstyrning och ansvarsutkrävande mot svenska riktlinjer och modeller, inte mottagarländernas. Trots en tydlig inriktning mot mottagarländernas ägarskap, samverkansarbete och partnerskap, så finns det sålunda en genomgående underton av Sveriges perspektiv – ett givarperspektiv. Plattformen uttrycker att svenskt bistånd ska styras av resultatstrategier. Det för att tydliggöra vilka mål och resultat regeringen vill uppnå.<sup>121</sup> Både GS-nätverket och Statskontoret kritiserar plattformen för denna problematik. Även deras uppfattning är att plattformen har ett starkt givarperspektiv som sålunda går emot principen om mottagarnas ägarskap. Delvis grundas kritiken på resultatstrategierna som tycks vara svenska produkter till alltför hög grad.<sup>122</sup>

OECD granskar regelbundet medlemsländer och i den senaste granskningen av Sverige, från 2013, uttrycks många goda lovord om utvecklingspolitiken i Sverige. Det är DAC – Development Assistance Committee – som genomför granskningarna och syftet är att utvärdera och förbättra politiken för utvecklingssamarbete. I anknytning till biståndspolitik uttrycker DAC kritik som handlar om just prioritering av de fattigaste. De hävdar utifrån Sveriges val av samarbetsländer och kriterier för resursfördelning att svenskt bistånd inte alltid prioriterar de fattigaste länderna eller de fattigaste människorna inom landet. Trots biståndsmål om att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för fattiga människor och ett perspektiv som ska utgå från den fattiga människan så finns det flertal exempel på biståndsmottagare, särskilt inom EU, som är medelinkomstländer. I dessa fall är svenskt bistånd följaktligen varken inriktat på de fattigaste länderna eller på fattigdomsbekämpning. DACs granskning publicerades innan plattformen vilket betyder att kritiken ej riktas mot den specifikt. Dock argumenterar de för sin kritik genom de svenska mål och prioriteringar som kvarstår i plattformen, och val av samarbetsländer som DAC nämner är val som gjorts de senaste åren.<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 41.

<sup>122</sup> GS-nätverket, remissvar; Statskontoret, remissvar, s. 2.

<sup>123</sup> OECD, 2013, s. 5, 38.

Uttrycket *prioritering av de fattigaste* existerar inte i plattformen, och ett underliggande syfte att prioritera de fattigaste kan inte heller uttolkas. Plattformens huvudmålgrupp – människor som lever i fattigdom och under förtryck – innebär inte att de mest utsatta i första hand prioriteras. I de fall plattformen uttrycker en prioritering av de fattigaste, mest utsatta eller nödlidande så är det i specifika delmål. I generella, vägledande mål för hela biståndspolitiken så är det endast fattiga och människor i förtryck som biståndspolitiken ämnar prioritera. Inriktningen mot fattiga överlag är givetvis god men ur ett rättighetsperspektiv borde de som är längst ifrån rättighetsuppfyllelse prioriteras.

## 6 Slutdiskussion

Uppsatsens syfte är att utreda svensk biståndspolitik som den uttrycks i *Biståndspolitik plattform*. Intresset väcktes ur en blandad fascination samt förskräckelse över världens beskaffenhet i fråga om fattigdom och en ojämlik världsordning. Sveriges roll uttrycks till stor del i sin politik för global utveckling, PGU, men en mer specifik inriktning givs av biståndspolitikerna, och därför var regeringens nyutgivna dokument *Biståndspolitik plattform* ett förhållandevis självklart val av primärmaterial. Genom att använda ett rättighetsbaserat perspektiv inspirerat av Thomas Pogge kom jag fram till uppsatsens frågeställning som lyder:

- Hur uttrycker regeringen moraliskt ansvar, institutionell ordning och prioritering av de fattigaste i nu gällande svensk biståndspolitik som uttryckt i *Biståndspolitik plattform*?

Denna frågeställning har lett mig till att, utifrån plattformen, dra slutsatser av svensk biståndspolitik. Det som framkommit är resultat av en kritisk analys formad av det teoretiska ramverket som givit mig redskap att utvärdera plattformen. Slutsatserna är sålunda präglade av mänskliga rättigheter och en institutionell världsbild. De grunder som utgör argumentationen för kritiken består av en övertygelse om att detta perspektiv har en normativ tyngd och en potentiell problemlösning. Jag vill i denna slutdiskussion även dra paralleller till uppsatsens kapitel om litteraturöversikt och tidigare forskning för att anknyta uppsatsen till forskningsläget och hur den bidrar därtill.

De viktigaste slutsatserna är givetvis nära sammankopplade till frågeställningen. I fråga om moraliskt ansvar så framkommer det i den biståndspolitiska plattformen att Sverige innehar ett moraliskt ansvar med anledning av att vara ett av världens rikaste, mest demokratiska och mest jämställda länder. Genom att utgå från ett fattigdomsperspektiv och med ett individfokus visar plattformen på en förståelse för Sveriges moraliska ansvar. Däremot uttrycker plattformen även att huvudansvaret för utveckling ligger på mottagarländerna vilket sålunda gör Sveriges moraliska ansvar sekundärt. I och med den givna

inriktningen på ökad resultatstyrning och ett effektivare bistånd riskerar biståndspolitiken tappa långsiktigheten samt fattigdoms- och rättighetsperspektiven, och istället prioritera Sveriges egenintressen högre än mottagarländernas behov.

Plattformen uttrycker ingenting som kan hänföras till att Sverige är delaktig i vidmakthållandet av en global institutionell ordning som systematiskt kränker människors rättighet till nödvändiga förnödenheter samt till en social och institutionell ordning som tillgodoser alla människor de mänskliga rättigheterna. Det som nämns i plattformen behandlar istället mottagarländernas ägarskap av sin egen utveckling och hur målet – att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor i fattigdom och förtryck – bland annat uppnås genom att främja goda institutioner och regeringar.

De målgrupper som plattformen uttrycker för svenskt bistånd – kvinnor och flickor i fattiga länder, och de människor som på olika håll lever under förtryck – innebär inte en direkt prioritering av de mest fattiga. Plattformen är dessutom bristfällig i definitionen av målgrupperna. Under delmålet om räddade liv, lindrad nöd och upprätthållen mänsklig värdighet uttrycks att i fråga om humanitärt bistånd så ska nödlidande människor prioriteras, men inte heller detta är en direkt prioritering av de fattigaste. Utifrån UDHRs artikel 25 och artikel 28 borde all biståndspolitik, internationell samt nationell, ha en tydlig prioritering av de fattigaste. Detta på grund av att de allra fattigaste står längst ifrån människorättsuppfyllnad av dessa två fundamentala rättigheter.

I fråga om uppsatsens forskningsläge anknutet till *Biståndspolitisk plattform* är det ett antal punkter jag väljer att ta upp. Problematiken med generaliseringar i biståndssammanhang, både angående val av länder och typ av bistånd, tas inte upp i plattformen, främst för att den inte behandlar så pass konkreta inslag. Det som uttrycks är dock att svenskt bistånd ska ge utrymme för kontextuella skillnader, och biståndspolitiken är inriktad mot ett individfokus vilket gör att generaliseringar förhindras<sup>124</sup>. I analysen uppmärksammas dilemmat fattigdomsbekämpning vs egenintressen. Det finns element i plattformen som motsäger varandra angående detta, ett grundläggande biståndssyfte är fattigdomsbekämpning samtidigt som ökad resultatstyrning och effektivisering riskerar ge svenska egenintressen en alltför stor roll. Det finns en problematik inom biståndsdiskursen av bristfällig uppföljning av biståndet. Detta bemöts inte alls i plattformen eftersom det är ett dokument som ämnar vägleda och inrikta biståndet, en slags grundsten.

---

<sup>124</sup> Skr. 2013/14:131, *Biståndspolitisk plattform*, s. 39, 42, 49.

Plattformen inbegriper inte tillvägagångssätt för vare sig konkret implementering eller uppföljning. Det är sålunda ett frågetecken hur den politik som uttrycks i plattformen implementeras i praktiken. Vad som följer efter själva politiken är dock inte en undersökning som denna uppsats syftar göra, utan den problematiken lämnas till vidare forskning.



# Referenser

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 3., [utök.] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2012.

GS-nätverket, *Remissvar: Regeringens skrivelse Skr 2013/14: Biståndspolitisk plattform*, 2014-02-12.

Hermele, Kenneth, *Hjälp eller stjälp: biståndet och tillväxten*, Forum Syds förlag, Stockholm, 2008.

Hydén, Göran, *Bistånd och utveckling: Afrika: givarnas stora utmaning*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2010.

Odén, Bertil & Wohlgemuth, Lennart, ”Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv”, Perspectives No.21, Göteborgs Universitet, uppdaterad version, 2011.

Odén, Bertil & Wohlgemuth, Lennart, ”Svenskt utvecklingssamarbete 50 år”, Perspectives No.23, Göteborgs Universitet, 2012.

Odén, Bertil & Wohlgemuth, Lennart, ”Swedish Development Cooperation Policy in an International Perspective”, Perspectives No.24, Göteborgs Universitet, 2013.

Oxfam briefing paper, “Working for the few”, Oxfam GB for Oxfam International, januari 2014, ISBN 978-1-78077-539-5.

OECD, “OECD/DAC Peer Review of SWEDEN”, 2013.

Pogge, Thomas, "Recognized and Violated by International Law the Human Rights of the Global Poor", *Leiden Journal of International Law*, 18, 2005, pp. 717-745 doi: 10.1017/S0922156505002980.

Pogge, Thomas, "Severe Poverty as a Human Rights Violation", i Pogge (red.), *Freedom from poverty as a human right: who owes what to the very poor?*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Pogge, Thomas, *World poverty and human rights: cosmopolitan responsibilities and reforms*, 2. ed., Polity, Cambridge, 2008.

Röda Korset, *Remissvar: Yttrande över Regeringens skrivelse 2013/14: Biståndspolitisk plattform*, 2014-02-12.

Statskontoret, *Remissvar: Biståndspolitisk plattform, regeringens skrivelse 2013:13*, 2014-02-10.

UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 December 1948, 217 A (III), art. 25, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> [accessed 14 May 2014].

## Statliga dokument:

Informationsmaterial från Utrikesdepartementet, artikelnr. UD10.050, *En transparensgaranti i biståndet*. [Hämtad 2014-04-23] <http://www.regeringen.se/sb/d/5347/a/146615>.

Kommittédirektiv 2013:11. *Expertgrupp för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd*.

Open aids hemsida. [Hämtad 2014-05-27] <http://www.openaid.se/start>.

Promemoria UF2014/4543/UD/USTYR, *Remissammanställning Regeringens biståndspolitiska plattform*, Utrikesdepartementet.

Proposition 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112. Regeringskansliet. *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*.

Proposition 2013/14:1. *Budgetproposition för 2014 – Utgiftsområde 7: Internationellt*.

Regeringens nyhetsbrev, 1 april 2011, *Vi öppnar biståndet med openaid.se*. [Hämtad 2014-04-23] <http://www.regeringen.se/sb/d/14468/a/165330>.

Skrivelse 2007/08:89. Regeringskansliet. *Globala utmaningar – vårt ansvar. Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling*, Stockholm: Elanders.

Skrivelse 2008/09:189. Regeringskansliet. *Biståndets resultat*.

Skrivelse 2009/10:214. Regeringskansliet. *Biståndets resultat – tema klimat och miljö*.

Skrivelse 2010/11:167. Regeringskansliet. *Biståndets resultat – tema jämställdhet och kvinnors roll i utveckling*.

Skrivelse 2011/12:164. Regeringskansliet. *Biståndets resultat – tema demokrati och mänskliga rättigheter*.

Skrivelse 2013/14:131. Regeringskansliet. *Biståndspolitisk plattform*.