

OMTAG FÖR BISTÅNDSPOLITIKEN

FÖRSLAG PÅ KOMMITTÉDIREKTIV
FÖR EN NY POLITIK FÖR GLOBAL
UTVECKLING

Fredrik Segerfeldt

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175667635&flik=4

NOVEMBER 2011

TIMBRO

© Författaren och Timbro 2011
ISBN 978-91-7566-863-5
www.timbro.se
info@timbro.se
<www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668635>

Innehåll

Introduktion	4
Kommittédirektiv: en ny svensk politik för global utveckling Dir 2012:XX	5
Sammanfattning.....	5
1. Utgångspunkter och motivering.....	5
2. Politik och vetenskap	6
3. Ett hållbart angreppssätt.....	7
4. Från bistånd till en politik för global utveckling	8
Referenser	11

Introduktion

Hittills har det inte gått att identifiera några långsiktiga, övergripande effekter av västvärldens försök att genom överföring av offentliga resurser stimulera utveckling i fattiga länder. Biståndet har inte haft de effekter som det var meningen att det skulle ha. Två forskare från Stockholms universitet uttryckte det i början av 2000-talet i ett remissvar till Globkom, den parlamentariska utredning som låg till grunden för den nuvarande politiken för global utveckling (PGU), så här:

Åtskilliga länder i främst Afrika har under många år erhållit ett årligt sammanlagt bistånd från olika källor som uppgått till 20–50 % av BNP. Trots dessa enorma bistandsflöden har ingen tillväxt skett ... Detta är ett katastrofalt misslyckande för biståndet (inte bara det svenska) som ledande politiker i givarländerna sällan öppet erkänner.¹

Det var ett perspektiv som tyvärr sedan ignorerades i utredningen.

År 2008 skrev regeringen i en officiell skrivelse till riksdagen om "svårigheterna att redovisa långsiktiga effekter av den verksamhet som får stöd genom det svenska utvecklingssamarbetet". Det ledde till en axelryckning.

Bistandsmyndigheten Sida har ändrat texten om biståndets långsiktiga effektivitet på sin hemsida, så att det nuvarande budskapet går tvärt emot vad myndigheten tidigare har hävdad. Detta utan att det föranlett någon diskussion.

Sammantaget ger detta en bild av en verksamhet och en bransch som inte tar sitt uppdrag på allvar, och på en politisk omgivning som, trots den angelägna verksamheten och de stora orden, inte tycks bry sig. Det duger inte.

Därför föreslår jag ett omtag, en ny utredning som denna gång tar frågeställningarna, verksamheten, uppdraget och de vetenskapliga kunskaperna på fullt allvar. Detta dokument är ett förslag till direktiv för en sådan utredning.

¹ Svensson & Svedberg (2001), sid 13.

Kommittédirektiv: en ny svensk politik för global utveckling Dir 2012:XX

Beslut vid regeringssammanträde "valfritt datum" 2012.

Sammanfattning

Regeringen beslutar tillsätta en kommitté som ska utarbeta förslag till en ny politik för global utveckling. Kommittén ska grundligt gå igenom utvecklingspolitikens centrala begrepp och företeelser, utgå från att utvecklingssamarbete är en knapp resurs, identifiera utvecklingens hinder och förutsättningar och sedan presentera förslag på svenska politiska åtgärder som kan bidra till att undanröja dessa hinder och till att skapa dessa förutsättningar. Det vetenskapliga perspektivet ska vara centralt. Vidare ska kommittén ta fram förslag på hur samstämmigheten i svensk politik för global utveckling kan öka. Det gäller särskilt inom politikområdena internationell handel och migration.

1. Utgångspunkter och motivering

Varje år spenderar svenska staten 1 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) för att "bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor". Svenska skattebetalares pengar ägnas åt utvecklingssamarbete. Ur bägge dessa perspektiv är det viktigt att biståndet med jämna mellanrum diskuteras, analyseras och genomlysas grundligt.

Biståndet har de senaste åren varit föremål för en mer omfattande offentlig debatt än tidigare, vilket regeringen ser positivt på. Det är bra, både ur demokratisk synvinkel och för att se till att den svenska politiken för global utveckling (PGU) blir så ändamålsenlig och effektiv som möjligt.

Samtidigt har denna debatt fått begränsat genomslag i politiken. Biståndets effektivitet har ifrågasatts, även av regeringen, utan att politiken har omformulerats mer än på marginalen. Regeringens skrivelse om biståndets resultat konstaterade exempelvis "att många av de biståndsinsatser som genomförts har gjort stor nytta i relation till uppställda mål. Samtidigt visar skrivelsen på svårigheterna att redovisa långsiktiga effekter av den verksamhet som får stöd genom det svenska utvecklingssamarbetet."²

Det torde anses anmärkningsvärt att en formulering som i den senare meningen inte har föranlett några mer omfattande politiska diskussioner eller åtgärder. Det är svårt att föreställa sig något annat politikområde där ett konstaterande att det inte går att identifiera några i längden positiva konsekvenser av utgifterna och verksamheten skulle lämnas utan åtgärd. Lika lite som en skolpolitik som inte höjer befolkningens kunskapsnivå eller en

² Regeringen (2009).

sjukvårdspolitik som inte botar och lindrar patienter skulle accepteras, bör en politik för global utveckling som inte bidrar till global utveckling inte tolereras.

Vidare har granskningar visat på svagheter i tidigare policydokument som har varit centralt vägledande för politiken. Det gäller såväl den parlamentariska utredningen Kommittén för Sveriges politik för global utveckling (Globkom) och Politiken för global utveckling (PGU) som exempelvis Sidas *Perspektiv på fattigdom*.³

Ytterligare en faktor är att ett antal begrepp och företeelser som är centrala för utvecklingen och utvecklingssamarbetet har definierats utifrån ett allt för politiskt perspektiv, vilket har försvårat möjligheten för politiken att bli verkningsfull.

Sammantaget ger det skäl att i grunden och förbehållslöst utreda det svenska utvecklingssamarbetet. Det är kommitténs uppgift.

2. Politik och vetenskap

Utvecklingssamarbete är politik. Det är en verksamhet som är beslutad om i Sveriges riksdag och som genomförs av regering och myndigheter. Det heter *Politik* för global utveckling. Samtidigt är utvecklingssamarbete en verksamhet som har tydligt uppsatta mål. Hur och om dessa mål bäst uppnås är inte en politisk fråga, utan en vetenskaplig sådan.

All politik utformas i skärningspunkten mellan å ena sidan vetenskap och å andra sidan ideologi, partipolitik och olika intressen. Vilken av dessa aspekter på policyformuleringen som får mest tyngd beror på ett antal omständigheter. När det gäller utvecklingssamarbetet har dock vetenskapen i allt för hög utsträckning fått stryka på foten till förmån för de andra aspekterna. Det har lett till att vi i otillräcklig utsträckning frågar oss om politiken leder till de resultat som vi strävar efter att uppnå, vilket i sin tur lett till att sannolikheten att de uppställda målen uppnås minskar.

Det är dock inte så att alla begrepp och företeelser kan förstås och definieras vetenskapligt. Det finns nästan alltid en normativ aspekt. Frågan om vad exempelvis utveckling egentligen innebär kan inte definieras vetenskapligt. Trots att det låter som ett neutralt begrepp har olika människor och organisationer olika uppfattningar om vad utveckling är. Den frågan ska avgöras politiskt.

Hur utveckling uppstår eller stimuleras är däremot en vetenskaplig fråga. I diskussionsrutan nedan illustreras och analyseras den politiska respektive den vetenskapliga synen på utveckling, med hjälp av dess förhållande till stora inkomstskillnader i ett fattigt land.

³ Globkom (2001); Regeringen (2003); Sida (2004).

Ideologiskt respektive vetenskapligt perspektiv på utveckling

Nedan följer tre utsagor om inkomstskillnader inom länder och utveckling.

1. "För oss är stora skillnader i inkomst ett tecken på bristande utveckling."
2. "Vi är övertygade om att stora skillnader i inkomst utgör ett hinder mot utveckling."
3. "Det finns vetenskapliga belägg för att stora skillnader i inkomst kan utgöra ett hinder mot utveckling, i betydelsen ökade inkomster."

Den första utsagan handlar om synen på utveckling, där mindre inkomstskillnader har ett egenvärde, där utveckling definieras som små inkomstskillnader. Eftersom utveckling är ett normativt begrepp behöver utsagan inte vara problematisk. Man kan definiera utveckling som en process som minskar inkomstskillnader inom ett land. Då måste man dock också utforma såväl politikens mål som policyverktygen efter denna definition.

Den andra utsagan är mer än bara normativ. Den gör om den normativa ansatsen till ett påstående om verkligheten, och utgör ett exempel på en politisering och ideologisering av utvecklingsbegreppet. Man kan *vara av uppfattningen* att stora inkomstskillnader är ett *utslag av* bristande utveckling, men man kan inte *vara av uppfattningen* att den utgör ett *hinder mot* utveckling. Man kan ha en normativ uppfattning om vad utveckling är, men man kan inte – när begreppet en gång är definierat – ha en normativ uppfattning om hur utveckling blir till. Dess förutsättningar, processer och mekanismer måste man undersöka och identifiera vetenskapligt. Annars riskerar man bedriva en politik som inte gör nytta, eller rentav gör skada, i förhållande till de målsättningar politiken har.

Den tredje utsagan påstår sedan att forskare har funnit att stora inkomstskillnader utgör ett hinder mot utveckling, eftersom det undergräver den sociala sammanhållningen i ett samhälle. En sådan utsaga, om den är baserad på en seriös och neutral genomgång av den vetenskapliga litteraturen, är alltså inte problematisk ur ideologiserings- och politiseringsperspektivet. Det är dock nödvändigt att den kompletteras med andra närliggande frågor som kan skapa målkonflikter. Exempelvis är det allmänt vedertaget att fattiga länder med snabb ekonomisk tillväxt ofta upplever växande inkomstskillnader. Samtidigt vet vi att långsiktig fattigdomsbekämpning är omöjlig utan långsiktig ekonomisk tillväxt. Det är alltså två företeelser som måste vägas mot varandra. Till skillnad från analysen av inkomstskillnaders konsekvenser för utveckling är denna avvägning ideologisk och politisk.

Mot denna bakgrund anser regeringen det vara angeläget att närmare undersöka och analysera hur svenskt utvecklingsarbete verkar i skärningsfältet mellan å ena sidan politik, ideologi och intressen och å andra sidan vetenskap och fakta. Kommittén ska därför dels presentera en övergripande analys av denna fråga, dels genomgående i sitt arbete ta detta perspektiv i beaktande.

3. Ett hållbart angreppssätt

Ovanstående genomgång av det politiska respektive det vetenskapliga sättet att se på utveckling föranleder en vidare diskussion om hur Sveriges politik för global utveckling bör utformas.

Svenskt bistånd har präglats av tendenser där sammanblandningen av politiken och vetenskapen har lett till att verksamhet, insatser och åtgärder har varit utgångspunkten, och att politikens mål har utformats efter medlen i stället för tvärt om. Det är olyckligt.

Enligt svensk utvecklingspolitikens kardinalmening ska politiken "bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor". För att Sverige ska

kunna lämna ett sådant bidrag till den globala utvecklingen är det av avgörande betydelse att den grundas på en intellektuellt hållbar och – när så är relevant – en vetenskapligt belagd förståelse för centrala begrepp och företeelser. Det måste också finnas en djup kunskap om hur dessa begrepp och företeelser påverkar varandra.

Om vi inte vet hur *förbättring av levnadsvillkor* går till, vilka *förutsättningarna* för sådan *förbättring* är och hur Sverige som stat kan påverka dessa *förutsättningar* i utvecklingsvänlig riktning är det osannolikt inte bara att vi lyckas formulera en politik som på allvar strävar efter att de uppsatta målen uppnås, utan även osannolikt att vi lyckas bedriva en politik som faktiskt gör skillnad.

Detta resonemang föranleder ställandet av ett antal frågor, som vad "en fattig människa", "bättre levnadsvillkor" respektive "förutsättningar" är. Kommittén ska redogöra för de politiska aspekterna på dessa begrepp och företeelser.

Därefter ska den grundligt redogöra för den vetenskapliga kunskapen i frågan om vilka utvecklingens förutsättningar, hinder, drivkrafter och mekanismer är, och hur externa åtgärder kan stimulera utvecklingen. Utifrån de politiskt överenskomna definitionerna av ovanstående begrepp ska kommittén presentera evidensbaserade metoder för hur svensk politik ska kunna komma med sådana bidrag. Det är av avgörande betydelse att de policyverktyg som används har ett starkt vetenskapligt stöd. Utan ett evidensbaserat angreppssätt minskar möjligheterna att bedriva ett fungerande utvecklingsamarbete som bidrar till att de uppsatta målen uppnås.

En central utgångspunkt för kommitténs arbete ska vara att utvecklingsamarbete är en knapp resurs. Det gäller såväl de finansiella resurserna – biståndsbudgeten – som den politiska viljan att bedriva en sådan politik. Av det följer att såväl problem som insatser ska vägas mot varandra, för att se till att verksamheten i så stor utsträckning som möjligt bidrar till att de uppsatta målen uppnås.

Det är naturligtvis centralt att en politik som strävar efter att främja utveckling i fattiga länder har en klar och korrekt bild av den globala utvecklingen. Granskningar har visat att den svenska biståndsbranschen brustit i detta avseende.⁴ Kommittén ska därför säkerställa att underlag och material är så uppdaterade och korrekta som möjligt.

4. Från bistånd till en politik för global utveckling

När den svenska politiken för global utveckling (PGU) presenterades i början av 2000-talet var den internationellt sett unik, i minst en bemärkelse. Även om PGU:n betonar att det huvudsakliga ansvaret för fattiga länders utveckling ligger hos dessa länders regeringar lyfter den fram att det finns flera olika politikområden hos rika länder som påverkar utvecklingen i fattiga länder. Det gäller att utvecklingsperspektivet genomsyrar alla dessa politikområden, så att de inte motverkar varandra. Detta samstämmighetsresonemang har fått stort internationellt genomslag och präglar nu globala diskussioner om utvecklingsamarbete. Det ser regeringen positivt på.

⁴ Segerfeldt (2007).

Samstämmighetsagendan har ytterligare en fördel. Den leder bort diskussionen om politik för global utveckling från det smala och begränsade perspektiv som gör gällande att utvecklingspolitik främst, eller till och med enbart, handlar om överföringar av offentliga resurser från rika länder till fattiga länder.

Tyvärr har denna förändring främst ägt rum på papperet, även i Sverige. Utvecklingsarbetet handlar fortfarande främst om bistånd, i ordets traditionella bemärkelse. Samstämmigheten har inte fått till effekt att politiken på andra områden genomgått några avgörande förändringar. Kommittén ska därför redogöra för hur samstämmigheten ska kunna få genomslag, så att Sverige får till en politik för global utveckling som leder till att målen nås.

Det finns två politikområden med naturliga beröringspunkter med frågan om internationell utveckling som särskilt förtjänar mer omfattande genomlysning: internationell handel och migration.

Utveckling och internationell handel

Det har länge pågått en omfattande internationell diskussion, såväl vetenskapligt som politiskt, om den internationella handelns betydelse för utveckling i fattiga länder. Resultatet är att den internationella ekonomiska integrationen, med handel av varor och tjänster som främsta beståndsdel, har spelat en avgörande roll när det gäller de stora framsteg som utvecklingen i världen genomgått de senaste decennierna.⁵

Vidare är det tydligt att det finns vinster för världsekonomin att göra av ytterligare liberaliseringar av den internationella handeln. De mest tillförlitliga beräkningarna pekar på att en fullt genomförd Doharunda (den förhandlingsomgång som pågår inom ramen för Världshandelsorganisationen, WTO) skulle öka den globala BNP:n med omkring 300 miljarder dollar.⁶

Regeringen vill dock varna för en allt för förenklad syn på den internationella handelns möjligheter att lösa globala utvecklingsproblem, av flera skäl.

Dels visar forskning att de utvecklingsländer som skulle bli de stora vinnarna på friare internationell handel är länder som redan utvecklats, exempelvis Kina, Indien och Brasilien.⁷ I de allra fattigaste länderna, de som Oxfordprofessorn Paul Collier kallar bottenmiljarden, skulle vinsterna vara mycket små.⁸

En annan invändning är att många av världens fattigaste länder i olika utsträckning redan har fri tillgång till de europeiska och amerikanska marknaderna (inom ramen för Everything but Arms-initiativet när det gäller EU och inom ramen för African Growth and Opportunity Act när det gäller USA).

En tredje anledning att inte överbetona den internationella handeln som svenskt utvecklingsverktyg är att det inte är något politikområde som Sveriges riksdag kan besluta om. Det är en kompetens som ligger hos den Europeiska unionen.

⁵ Spence (2011).

⁶ Hufbauer et al (2010).

⁷ Ibid.

⁸ Collier (2007).

Givet dessa förbehåll ska kommittén redogöra för vilka verktyg och medel Sverige har för att bidra till att den europeiska och globala handelspolitiken får ett mer betydande utvecklingsperspektiv.

Utveckling och migration

Internationell handel och utländska direktinvesteringar har ökat dramatiskt de senaste decennierna. Men rörligheten för människor över landsgränser matchar inte på något sätt denna ökning. Samtidigt som världshandeln år 2000 utgjorde 26 procent av global BNP och stocken av utländska direktinvesteringar uppgår till nästan 30 procent av global BNP lever i dag endast 3 procent av världens befolkning utanför sitt födelseland.⁹ Människan är globaliseringens efterslänrare.

En ökad rörlighet för människor över nationsgränser skulle bidra till att skynda på den internationella utjämning av levnadsförhållande som världen är inne i. Under den förra stora globaliseringsvågen, runt förra sekelskiftet då migrationen var friare och mer omfattande än i dag, stod den omfattande in- och utvandringen bakom en stor del av den utjämning i levnadsstandard som då ägde rum mellan dagens OECD-länder.¹⁰

Det råder ingen brist på människors lust att migrera, särskilt inte i fattiga länder. I den fattigaste kvartilen länder vill 40 procent av befolkningarna flytta till ett annat land.¹¹

Men hindren för människors rörlighet över gränser är mycket större än för varor, tjänster och kapital. Genomsnittstullen i världen på industrivaror är drygt 6 procent¹², men för de allra flesta människor i fattiga länder är det i praktiken omöjligt för de flesta fattiga människor att invandra till ett rikt land.

Men det finns inte bara en potential när det gäller efterfrågan på att röra sig över gränser, det vill säga ett potentiellt utbud av migranter. Ökad migration bär också på en potential när det gäller ekonomiska vinster. Uppskattningarna av vinsterna av helt fri migration varierar mellan 50 och 150 procent av global BNP.¹³

Även mindre lättnader för människors rörlighet skulle enligt forskningen få substantiella resultat.¹⁴ Exempelvis visar en studie att om de rika länderna ökade invandringen till sina länder med motsvarande 3 procent av arbetskraften skulle det öka global BNP med 0,6 procent, och det mesta av vinsterna skulle komma fattiga länder till del.¹⁵

Kommittén ska mot denna bakgrund ta fram förslag på hur svensk migrationspolitik kan utformas så att den i högre grad än i dag får karaktären av ett verktyg som "bidrar till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor".

Kommittén ska presentera sin utredning till regeringen senast 31 december 2014.

⁹ Källa för Internationell handel är Världsbanken (2008). Enligt UNCTAD:s databas <<http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=89>> var stocken av utländska direktinvesteringar år 2010 drygt 19 biljoner dollar. Enligt CIA World Factbook var global BNP år 2010 knappt 64 biljoner dollar. Källan för människor som bor utanför sitt födelseland är UNDP (2009).

¹⁰ Taylor & Williamson (1997).

¹¹ Clemens (2011).

¹² Hammouda et al (2007).

¹³ Clemens (2011). Se även Hamilton & Whalley (1984) samt Moses & Letnes (2004).

¹⁴ Moses & Letnes (2004) uppskattar att en 10-procentig ökning av den globala migrationen skulle leda till effektivitetsvinster motsvarande 774 miljarder dollar.

¹⁵ Walmsley & Winters (2005).

Referenser

Clemens, Michael A (2011), "Economics and Migration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?", *Journal of Economic Perspectives*, volym 25, nummer 3, sommaren, ss. 83-106(24).

Collier, Paul (2007), *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press.

Globkom (2001), *Kommittén om Sveriges politik för global utveckling*, SOU 2001:96.

Hamilton, Bob & Whalley, John (1984), "Efficiency and distributional implications of global restrictions on labour mobility : calculations and policy implications". *Journal of Development Economics*, volym 14, nr 1, januari–februari, sid 61–75.

Hammouda, Hakim Ben, Karingi, Stephen, Oulmane, Nassim & Jallab, Mustapha Sadni (2007), "How the Doha round could support the African industry". *Journal of Economic Development*, nr 1.

Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J & Foong Wong, Woan (2010), *Figuring out the Doha round*. Policy Analyses in International Economics 91. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.

Moses, Jonathon W & Letnes, Bjørn (2004), "The economic costs to international labor restrictions: revisiting the empirical discussion". *World Development*, volym 32, nr 10, oktober, sid 1609–1626.

Regeringen (2003), *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*. Prop 2002/03:122.

Regeringen (2009), *Biståndets resultat*. Skrivelse 2008/09:189, hämtad 2011-10-15, <<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=37&rm=2008/09&bet=189&typ=prop>>.

Segefeldt, Fredrik (2007), *Fattigdom enligt Sida*. Stockholm: Timbro.

Sida (2004), *Perspektiv på fattigdom*. Stockholm: Sida.

Spence, Michael (2011), *The next convergence : the future of economic growth in a multispeed world*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.

Svensson, Jakob & Svedberg, Peter (2001), remissvar från Stockholms universitet på *Kommittén om Sveriges politik för global utveckling*, SOU 2001: 96.

Taylor, Alan M & Williamson, Jeffrey G (1997), "Convergence in the age of mass migration". *European Review of Economic History*, volym 1, nr 1, april, sid 27–63.

UNDP (2009), *Human Development Report 2009*. New York: United Nations Development Program.

Walmsley, Terrie L & Winters, Alan, L (2005), "Relaxing the restrictions on the temporary movement of natural persons : a simulation analysis". *Journal of Economic Integration*, nr 4, sid 688–726.

Världsbanken (2008), *World Development Report 2009*. Washington, DC: World Bank.