



ENHET/HANDLÄGGARE
Internationella enheten/
Leif Isaksson/MS

DATUM
2014-02-12

DIARIENUMMER
20140046

ERT DATUM
2014-01-22

ER REFERENS
USTYR

Utrikesdepartementet
Enheten för styrning av utvecklings-
samarbetet (USTYR)

103 39 STOCKHOLM

LOs yttrande över regeringens biståndspolitiska plattform

Landsorganisationen i Sverige (LO) har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade remiss.

LO lämnar följande synpunkter på den biståndspolitiska plattformen.

Detta remissvar är uppdelat i två delar:

1. Övergripande synpunkter
2. Detaljerad genomgång

1. Övergripande synpunkter:

- **Remissförfarandet.** Den 23 januari 2014 erhöles den biståndspolitiska plattformen på remiss, och svar ombedes inkomma senast 12 februari 2014. Denna korta tid försvårar ett trovärdigt remissförfarande.

LO föreslår att remissförfarandet förlängs för att säkra demokratisk förankring och dialog.

- **Status.** Den biståndspolitiska plattformen har utarbetats i form av en regeringsskrivelse, och inte en proposition. Det nya mål som lades i och med budgetpropositionen återfinns och en ny målstruktur införs. Formatet saknar en tydlig relation med de huvuddrag som Politiken för Global Utveckling (PGU) införde 2003. Det är oklart hur plattformen koordineras med andra politikområden avseende beslut och genomföranden, och därigenom en mekanism för samstämmighet.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA WWW.LO.SE
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

LO föreslår ett tydliggörande av det nya biståndspolitiska målets innebörd och den nya målstrukturen och dess relation till PGUs huvuddrag, samt styrning avseende mekanismen för samstämmighet där det förklaras hur koordineringen med andra politikområden ska beslutas och genomföras. Plattformens status i form av underordnad ställning till PGU bör säkerställas genom en textruta i skrivelsens inledning.

- **Oklarheter.** Det råder oklarheter vilka policys, riktlinjer och andra för biståndet styrande dokument som den biståndspolitiska plattformen ska ersätta, och vilka den inte kommer att ersätta. Det är därför svårt att avgöra huruvida plattformen är heltäckande eller brister i förhållande till de dokument den avser att ersätta.

LO föreslår att de styrdokument som ska ersättas genom den biståndspolitiska plattformen redovisas i en separat lista, varvid det går att analysera huruvida plattformen tar dessa i beaktande till fullo.

- **Tidsperspektiv.** I och med att plattformen inte är begränsad tidsmässigt blir en hel del detaljerade problembeskrivningar och förslag på lösningar passé inom kort. Exempelvis på sidan 27 nämns att Sverige ska främja ungdomars och kvinnors tillgång till ICT. Ett annat exempel återfinns på sidan 44 där det hänvisas till EU-närmandet för länderna på Västra Balkan.

LO föreslår att plattformen har en definierad tidsram.

- **Folkrörelseperspektiv saknas.** Världens största folkrörelse med mer än 174 miljoner medlemmar i mer än 150 länder, det vill säga fackföreningsrörelsen, nämns inte någonstans i den biståndspolitiska plattformen. Generellt saknas i plattformen tydlighet avseende fackliga organisationers betydelse. Fackliga organisationer är både en del av civilsamhället och en part på arbetsmarknaden och bör därför i plattformen omnämnas avseende båda aspekterna. Den svenska erfarenheten av arbetsmarknadens partssystem som motor för utveckling samt garant för en hållbar ekonomi efterfrågas ofta av andra länder. En förutsättning för ett välfungerande partssystem är att det finns organiserade intressen både på arbetstagar- och arbetsgivarsidan. Därför bör den biståndspolitiska plattformen omfatta tydliga inriktningar på fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer och partssamverkan.

LO föreslår att den biståndspolitiska plattformen realiserar den resurs som fackföreningsrörelsen utgör och explicit omfattar denna samt partssamverkans betydelse för en hållbar ekonomisk utveckling.

- **Otidsenlig och oklar biståndssyn på mottagare.** På sidan 8 under rubriken "Detta är bistånd" står att svenskt bistånd går till ODA-mottagare enligt OECD/DACs kriterier. Men fattigdomen i världen karakteriseras alltmer av ökande klyftor mellan fattiga och rika inom och mellan länder. Å andra sidan, i kapitel 7 "Ett väl anpassat bilateralt bistånd" tas problematiken att merparten av världens fattiga bor i medelinkomstländer som inte ryms inom OECDs DAC-lista, men det är oklart om detta är ett förslag att tillåta biståndsmedel kanaliseras till medelinkomstländer.

LO föreslår att biståndets utgångspunkt förtydligas till att inkludera icke-ODA, varvid effektiviteten skulle öka och målgruppen (fattiga och förtryckta människor) nås i större omfattning.

- **Urholkning av 1%-målet.** I texten finns en definition av bistånd som inkluderar att skuldavskrivningar, asylmottagning och utgifter vid till exempelvis ambassader är legitima att räkna in i biståndsramen.

LO föreslår att Sverige står kvar vid 1%-målet. Andra kostnader, utöver bistånd, ska tas ur andra källor i statsbudgeten, om dessa inte är strikt reglerade att användas enbart för biståndsrelaterade kostnader. Detta bör belysas i en särskild textruta.

- **Individfokus, kollektivt agerande och offentlig sektor.** Den erfarenheten vi har i Sverige från vår egen utveckling från ett fattigt land till ett av världens rikaste visar att det finns en enorm utvecklingspotential i att människor organiserar sig i fackliga organisationer, nykterhetsloger, studieförbund, politiska partier och liknande. Individerna är viktiga men att det är först när vi agerar tillsammans och kollektivt det sker genomgripande strukturella samhällsförändringar. Vi anser att den första strecksatsen i rutan på sidan 18 under delmål 5.1 bör ändras då den är för snäv. Orden "medborgerliga" och "politiska" utesluter exempelvis gruppen migrantarbetare utan medborgarskap i det land de befinner sig som organiserar sig för högre lön. Generellt saknas skrivningar som lyfter

fram betydelsen av offentlig sektor, som motverkar skatteflykt. I plattformen beskrivs enbart det privata näringslivets betydelse för tillväxt och utveckling, men en välfungerande offentlig sektor, med goda löner och villkor (vilket motverkar korruption), och fackliga rättigheter är viktigt för den enskilda människan samtidigt som det underlättar för det privata näringslivet och för bygget av uthållig tillväxt. God hälso- och sjukvård (inte minst mödra- och barnhälsovård) och utbildning (från grundläggande utbildning till högre akademisk utbildning) - som är billig och tillgänglig för hela befolkningen är här av stor betydelse.

LO föreslår att den första strecksatsen i rutan på sidan 18 under delmål 5.1 ändras till: - Stärkta möjligheter för individen att utöva demokratiskt inflytande genom att organisera sig i intresseorganisationer.

- **Målgrupp.** Det är positivt att regeringen väljer att lyfta fram flickor och kvinnor som grundläggande aktörer för utveckling. Fokuseringen på kvinnor och flickor välkomnas således men ska inte innebära en bortprioritering av män och pojkars ansvar och möjligheter att bidra till både ekonomisk utveckling som jämställdhet. LO föreslår att rutan på sidan 16 under 4.1.3 skrivs om, då nuvarande formulering prioriterar kvinnor och flickor oavsett deras situation, bara de lever i ett fattigt land. LO föreslår att målgruppen utökas till att omfatta båda könen men att fokus fortsatt bör vara att åstadkomma ökad jämställdhet.

LO föreslår att rutan skrivs om enligt följande: - De viktigaste målgrupperna för svenskt bistånd är människor som lever i fattigdom samt ofria människor som på olika håll lever under förtryck. Jämställdhet ska särskilt beaktas.

2. Detaljerad genomgång:

- **Avsnitt 5.1** Demokratins form måste utgå från varje samhälles specifika förutsättningar men grundas på gemensamma värderingar om alla människors lika rätt och värde. Dessutom skall de fackliga organisationernas särställning tydliggöras.

LO föreslår följande tillägg till första stycket av 5.1 på sidan 18: - En fungerande demokrati kräver också maktfördelning mellan demokratins institutioner. God samhällsstyrning och god förvaltning är en viktig del av

demokratin och innefattar fördelning av samhällets resurser, individens likhet inför lagen och metoder för att stävja maktmissbruk.

LO föreslår ett tillägg till sista stycket av 5.1.3 på sidan 20, efter stycket som avslutas med "...bejakas": -Fackliga organisationer har som en av arbetsmarknadens parter en särskild ställning bland organisationer i det civila samhället och kan genom detta i hög grad bidra till demokrati, inflytande och framförallt fattigdomsminskning i samhället.

LO föreslår att sista meningen i det sista stycket på avsnitt 5.1.3 på sidan 21 omformuleras till: - Sverige och svenskt bistånd ska genomgående verka för att identifiera, främja, skydda och stärka demokratiska förändringsaktörer och försvarare av mänskliga rättigheter, däribland fackföreningar, kulturlivets aktörer och religiösa sammanslutningar.

- **5.2.2** första stycket sidan 24: Fungerande arbetstagarorganisationer kan tolkas på olika sätt.

LO föreslår att skrivningen byts ut till: - oberoende, demokratiska arbetstagar- och företagarorganisationer.

- **Avsnitt 5.2.2.** Avsnitt 5.2.2 definierar vad som menas med fler och bättre jobb. ILOs definition av Decent Work anser vi vara den riktiga. ILOs så kallade Decent Work-agenda är en strategi för att uppnå målen för full och produktiv sysselsättning och anständigt arbete för alla på global, regional, nationell och lokal nivå. Den har fyra grundpelare: normer och rättigheter i arbetet, skapande av sysselsättning och företagsutveckling, socialt skydd och social dialog mellan arbetsmarknadens parter. ILOs Decent Work-agenda nämns i stycket enbart i sammanhanget att kombinera arbete och familjeliv. Decent Work skall ha en mer framträdande position som en utgångspunkt för svenskt bistånd inom delmål 2.

LO föreslår att den hänvisning till Decent Work-agendan som nu finns så ska ett tillägg med hänvisning till ILOs Decent Work-agenda göras. En till mening efter den inledande meningen ska läggas till och lyda: - Svenskt bistånd ska syfta till att implementera ILOs Decent Work-agenda som är en strategi för att uppnå målen för full och produktiv sysselsättning och anständigt arbete för alla på global, regional, nationell och lokal nivå. Den har fyra grundpelare: normer och rättigheter i arbetet, skapande av sysselsättning och företagsutveckling, socialt skydd och social dialog mellan arbetsmarknadens parter.

LO föreslår att den inledande skrivningen i 5.2.2 ändras från: "Därför ska det svenska biståndet bidra till att förbättra förutsättningarna för den privata sektorn att skapa arbetstillfällen och på så sätt öka sysselsättningsgraden och inkomstnivån bland de grupper som ofta diskrimineras eller stängs ute"

till: - Därför ska det svenska biståndet bidra till att förbättra förutsättningarna för arbetsmarknadens parter att skapa arbetstillfällen i enlighet med ILOs Decent Work-agenda och på så sätt öka sysselsättningsgraden och inkomstnivån bland de grupper som ofta diskrimineras eller stängs ute från arbetsmarknaden, till exempel kvinnor, ungdomar.

I andra stycket i avsnitt 5.2.2 lyfts entreprenörskap, innovation och ett gynnsamt näringslivsklimat fram. Lika viktigt för en hållbar arbetsmarknad är social dialog och förhandling. Skrivningen i sista meningen i detta stycke om informell ekonomi bör omformuleras. I ett större perspektiv är informell ekonomi alltid skadlig (för skatteuppbörd, rättigheter i arbetslivet, etc.). Målet måste absolut vara en formalisering av ekonomin, utan förbehåll.

LO föreslår följande tillägg: - Biståndet ska bidra till att en formalisering av den informella ekonomin sker med ett fattigdomsfokus och ur ett rättighetsperspektiv."

- **Avsnitt 5.2.9:** Skrivningarna kring migrantarbete behöver problematiseras. Antalet migrantarbetare är idag större än de flesta nationers totala befolkning och skyddet av mänskliga rättigheter för migranter ett framträdande problem på den globala marknaden. Texten i stycket är alltför inriktat på möjligheter och inte på de utmaningar som migration utgör.

LO föreslår följande tillägg till första stycket: - Nittio procent av världens 232 miljoner migranter lämnar hemmet för att söka arbete. Därför är frågan om arbetstagarnas rättigheter central vad gäller migration. De flesta länder är ursprungs-, destinations- eller transitländer för migrerande arbetstagare, och många länder är alla tre. Orättvis behandling av migrerande arbetstagare skapar fattigdom och undergräver löner och arbetsvillkor för alla arbetstagare. Att säkerställa skyddet av migranternas rättigheter är avgörande för att uppnå en anständigt och en rättvis fördelad ekonomisk utveckling.

LO föreslår även att ändra avslutningen av meningen "För att ta tillvara migrationens dynamiska kraft" till att lyda: - att dra nytta av migrationens möjligheter och hantera de utmaningar, såsom diskriminering av

migrerande arbetare och deras familjer, som migration och rörlighet medför.

LO föreslår att en sista avslutande mening ska läggas till: - Svenskt bistånd bör också stödja en ledande roll för ILO för att utveckla ett system av sammanhängande, global styrning av migration.

- **Avsnitt 5.2.** Angående texten om ekonomisk tillväxt i slutet av det inledande stycket (sid 22) saknar LO formuleringar som återfinns på sid 27 i PGU: ”Ekonomisk tillväxt är nödvändigt, men inte tillräckligt för en rättvis och hållbar utveckling. Välstånd och utveckling kan inte mätas enbart i ekonomiska termer. Ekonomisk tillväxt måste vara hållbar och kombineras med satsningar på rättvisa och välfärd för att leda till utveckling. I många fattiga länder hindrar stora inkomstskillnader en snabb och effektiv fattigdomsbekämpning. Ett system för att omfördela resurser och därmed makt krävs för att tillväxten ska komma alla till del. En relativt jämn inkomstfördelning förstärker tillväxten. En sådan omfördelning kan också minska riskerna för konflikter.”

LO föreslår att dessa PGU formuleringar ska ingå i den biståndspolitiska plattformen.

LO föreslår att andra pinnsatsen i rutan ändras till: - Fler och bättre jobb som innebär skydd för rättigheter i enlighet med ILOs kärnkonventioner.

- **5.2.2 samt 5.2.3** I dessa stycken berörs att utveckling ska åstadkommas genom att stödja tillväxt i privat sektor genom väl fungerande institutioner och regelverk, t.ex. skydd av äganderätt, fri konkurrens, anti-korruption, tillgång till lånemöjligheter. Icke diskriminering mellan män och kvinnor lyfts också fram samt ILO Decent Work-agenda.

I sammanhanget vill LO lyfta arbetsmarknaden som en marknad som kräver tydliga och bra regler. Den formella sektorn är en arbetsmarknad med väl avgränsade regler och avtal. Den informella sektorn karakteriseras av instabila anställningar, inhyrd arbetskraft och daglönare med sämre lön och arbetsvillkor. I många fattigare länder, till exempel i Afrika och i Asien, utgör den informella sektorn största delen av ekonomin.

Tidigare trodde många att den informella sektorn i länder som genomgick stora förändringar skulle minska och att den formella sektorn skulle öka. Att få ett arbete i den informella sektor sågs som ett steg på väg mot den formella sektorn. Men så verkar inte vara fallet. Det finns forskningsbelägg för att globalisering leder till en ökad informalisering av ekonomin.

Många företag har inhyrd arbetskraft med osäkra anställningar. Allt färre är anställda i det företag de arbetar för. Detta är ett stort hinder för organisering och att sluta kollektivavtal. Den ökade informaliseringen av arbetsmarknaden leder till att den fackliga organisationsgraden fortsätter att minska i många länder. Det innebär att många utsatta människor förvägras att själva hävda sina rättigheter.

Under rubriken delmål 2 står: "Ekonomisk tillväxt löser inte alla problem men vi vet att utan tillväxt blir det ingen utveckling överhuvudtaget. För att skapa god utveckling krävs att den ekonomiska tillväxten även kommer de allra fattigaste till del."

Här har de fackliga organisationerna en stor uppgift att fylla. Det är av största vikt att den biståndspolitiska plattformen ser arbetsmarknadens funktionssätt som en väg att lyfta människor ur fattigdom. Arbetet mot informaliseringen av ekonomin måste få en mer framträdande roll i regeringens arbete.

Genomgående i den biståndspolitiska plattformen saknas offentlig sektor perspektivet. Stycke 5.2.2 är ett exempel där offentlig sektor inte alls finns med. En väl utvecklad offentlig sektor är betydelsefull för såväl ekonomisk utveckling som rättvis tillgång till vatten och hälsovård. Iakttagelsen återkommer avseende delmål 4.

LO föreslår följande tillägg efter första meningen i stycke 5.2.2:

- Tillgången till fler och mer produktiva arbetstillfällen är en nyckel till förbättrade levnadsvillkor i fattiga länder. I många fattigare länder, till exempel i Afrika och i Asien, utgör den informella sektorn största delen av ekonomin. Den informella sektorn brukar karakteriseras av instabila anställningar, inhyrd arbetskraft och daglönare med sämre lön och arbetsvillkor. Biståndet ska inriktas motverka den informella ekonomin, som kan göra att fattiga människor har svårare att ta sig ur fattigdom. Biståndet ska istället bidra till en framväxandet av en formell sektor med en arbetsmarknad med väl avgränsade regler och avtal. Detta bidra snabbare till att mer produktiva arbetstillfällen kommer till stånd.

Fackliga organisationer är experter på mänskliga rättigheter i arbetslivet och kan stödja utvecklingen av en väl fungerande arbetsmarknad med organiserad arbetskraft och arbetsgivare som bidrar till utveckling och fattigdomsbekämpning. Löner och arbetsvillkor som regleras genom kollektivavtal är viktiga förutsättningar för arbetstagares makt och inflytande och för att skapa förutsättningar för fattiga. Staten kan utöver det institutionella ramverket också genom investeringar, enskilt eller i samarbete med näringslivet, bidra till tillväxt genom att stärka de egna resurserna. Fackliga organisationers roll att verka för ratificering av ILO-konventioner och kontroll av att de följs är viktig. Detta, tillsammans med kollektivavtal, ger arbetstagaren möjlighet att hävda sin rätt på arbetsplatsen och i samhället. Inte minst viktiga är frågor om jämställdhet och anti-diskriminering.

LO föreslår följande omformulering av sista meningen i stycke 5.2.3: - Det svenska biståndet ska bidra till att skapa mer inkluderande effektiva marknader, bland annat genom att stödja och bygga upp fungerande institutioner, såväl på arbetsmarknaden som på produktmarknader, stärka offentliga system för äganderätter och genom att investera i infrastruktur, särskilt i fattiga och marginaliserade områden.

- **5.2.4** Under detta stycke lyfts behovet att fattiga länder integreras på den internationella marknaden och kan utnyttja ökade möjligheter till handel. Detta förutsätter också att de mer utvecklade länderna öppnar sina marknader.

LO föreslår följande tillägg till stycke 5.2.4: - Detta förutsätter också att de mer utvecklade länderna öppnar sina marknader. Sverige har i detta hänseende ett särskilt ansvar att inom EU och WTO verka i denna riktning.

- **5.2.5** Livsmedelstrygghet är en högprioriterad fråga. Det behövs en politik och lösningar som inte bara är inriktade på småbrukare utan också har en förståelse för hur utsatta livsmedels- och lantarbetarna är för livsmedelsbrist och betydelsen av deras bidrag till den globala livsmedelsförsörjningen. Det krävs politiska alternativ inriktade på att främja anständigt arbete för dessa grupper för en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling för en tillräcklig livsmedelsförsörjning. Jordbruket är fortfarande den främsta användaren av barnarbetskraft.

LO föreslår följande omformulering av andra delen av första meningen i sista stycket av 5.2.5: - är investeringar på landsbygden och inom dessa sektorer av betydelse även för den bredare ekonomiska utvecklingen. Dessa

investeringar ska dock stödjas endast i den mån de bidrar till rättvisa arbetsvillkor och förhindrar brott mot mänskliga rättigheter. Sverige ska bidra med aktiva åtgärder för att förhindra och eliminera barnarbetskraft, i synnerhet dess värsta former.

- **5.2.7** Främjandet av social utveckling och trygghet bygger på en syn som utgår från att människor är aktörer med egna motiv och resurser, och egen kunskap, kapacitet och vilja till förändring.

LO föreslår följande inledning av stycke 5.2.7: - Social utveckling på landsbygden såväl som i städerna förutsätter att människor har möjlighet att tillsammans bygga upp och förvalta sitt sociala kapital.

- **5.2.9.** För att förebygga de många fall där migrantarbetare smugglas, diskrimineras, tvingas att arbeta under farliga förhållanden och är förslavade krävs att Sverige bidrar till den oinskränkta tillämpningen av internationella instrument för mänskliga rättigheter och ratificeringen av arbetsnormer. I synnerhet Förenta Nationernas internationella konvention om skydd av rättigheterna för alla migrantarbetare och deras familjemedlemmar.

LO föreslår följande omformulering av sista pin satsen i rutan under 5.2, delmål 2: - Stärkt kapacitet att hantera de möjligheter och utmaningar som migration och rörlighet medför och förbättrad skydd av migranternas mänskliga rättigheter.

- **5.3.** LO anser att den offentliga sektorn har en viktig roll att spela i utvecklingen av hållbara samhällen.

LO föreslår följande tillägg som sista mening i 5.3, stycke 3 sidan 29: - Hållbara samhällen kan inte uppnås utan offentliga tjänster av god kvalitet, som utbildning, vatten- och sanitetstjänster, energi, sjukvård, transport, offentlig förvaltning och rättsväsende.

- **5.3.3:** Den fattiga människans (individens) och näringslivets medverkan lyfts fram som viktiga men det civila samhället nämns inte. Enskilda organisationer ur samhällets alla verkningsområden är livsviktiga för en demokratisk och hållbar utveckling.

LO föreslår följande omformulering av sista meningen i 5.3.3 sidan 31: - Utgångspunkten ska vara den fattiga människans behov och deltagande, samt näringslivets och det civila samhällets medverkan.

- **5.4.3.** Vatten och sanitet är en mänsklig rättighet. FN tog år 2010 ett mycket viktigt steg i samband med att en resolution slog fast att tillgången till rent vatten och grundläggande sanitet är mänskliga rättigheter. Vatten är en kollektiv nytta, inte en handelsvara. LO föreslår att Sverige i biståndsarbetet ska främja tillhandahållande av vatten och sanitet som viktiga offentliga tjänster för alla.

LO föreslår följande inledande mening av 5.4.3: - Tillgången till rent vatten och grundläggande sanitet är mänskliga rättigheter.

Avsnitt 7. Regeringen avser att det statliga bilaterala biståndet ska fokuseras på de fattigaste länderna men lämnar öppet för det biståndet via multilaterala organisationer att kunna genomföras i medelinkomstländer där den största delen av världens fattiga människor lever idag. För det multilaterala biståndet anges att relevans och effektivitet skall vara de principiella ledstjärnorna.

LO föreslår att samma principer ska appliceras också på det statliga bilaterala biståndet. Detta skrivet med den senaste ordningen inom UD i färskt minne.

Fokus i punkt 7.1.1 kan i viss mån stå i diskrepans till 7.2.2 då ett individfokus måste vara överordnat vilket land stödet riktas mot. Även i ett medelinkomstland kan individfokus leda till att insatser anses nödvändiga för att åstadkomma förändring i den enskilda människans liv, såsom bilaterala insatser riktade mot staten där den enskilda människan lever.

LO föreslår att denna potentiella källa till missförstånd utreds och förklaras ytterligare så att multilaterala organisationers roll och kapacitet till nytta för organisationer och enskilda människor i medelinkomstländer där merparten av jordens fattiga människor lever inte onödigtvis begränsas av bilateralt fokus på fattiga och ofria länder.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Leif Isaksson