



Passar vems syfte?

av Barbara Adams och Gretchen Luchsinger

FNs stora klimatkonferens (COP21) genomfördes i Paris i december 2015. I rapporten *Fit for Whose Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the United Nations* — särskilt framtagen inför miljökonferensen av Global Policy Watch — framgår detaljerat hur privata företag och företagens filantropiska organisationer i allt högre grad betalar för att få agera där liksom i andra internationella FN-sammanhang. I följande artikel och med utgångspunkt från GPWs rapport belyser författarna frågor som varför företagsledda lösningar på globala problem anses vara vägen framåt och hur det kommer sig att åtgärder som ligger dåligt i linje med FN:s normer av FN stämpas som godkända.

En kritisk fråga som upprepade gånger återkommer i s.k. 'Post2015'-förhandlingar berör ansvar. Dels gäller det delat ansvar, inställningen hos rika länder som vill flytta ut traditionellt offentligt utvecklingsbistånd (ODA) och andra "bördor" som inneburit ett "lyft" för vissa utvecklingsländer. Dels gäller det ett gemensamt men differentierat ansvar, frammanat av utvecklingsländerna, om att länka samman gemensamma åtagande med verkligheten i varierande kapacitet.

Debatter handlar också – direkt eller på annat sätt – om statens roll, där vissa grupperingar fortsätter att främja statens centrala ansvar. Andra efterlyser å sin sida större utrymme för 'olika aktörer' att ta ansvar — i synnerhet den privata sektorn.

Med tanke på att den nuvarande händelseutvecklingen är så urspårad så måste Post2015-agendan sträva efter en övergång bort från obalanserade konsumtions- och produktionsmönster och en gapande ojämlikhet som överträffar planetens gränser. Den mellanstatliga förhandlingsprocessen har erkänt detta behov; utkast till slutdokumentet har hänvisat till dess oöverträffade omfattning och betydelse. Men kommer retoriken att övergå till handling? Hur troligt är det att om några nyligen "ansvariga" aktörer – med andra ord de stora privata företagen och stiftelser från vilka miljarder utvecklingsdollar förväntas strömma — också är bland de främsta drivkrafterna av en ohållbar utveckling?

Passar vems syfte?

För att se hur balansen mellan offentligt och privat ansvar har skiftat, och vad detta i praktiken innebär när det gäller anslutning till internationella standarder och normer, måste man se längre än till FN. I en rapport från Global Policy Watch — *Fit for Whose Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the United Nations* — framgår detaljerat hur privata företag och företagens filantropiska organisationer i allt högre grad betalar för att få agera där.

Varför anses företagsledda lösningar på globala problem vara vägen framåt? Hur kommer det sig att åtgärder som ligger dåligt i linje med FN:s normer får FN:s stämpel om godkännande?

Under de senaste decennierna har FN varit föremål för två trender som också kan vara bekanta för vissa regeringar. En är tendensen att statliga givare av öronmärka medel lämnar olika aktörer att slåss om för att behaga givare i stället för att ge strategisk vägledning för en konsekvent, sammanhängande uppsättning grundläggande program. Många organisationer har också börjat leta efter nya finansieringskällor, ofta med den privata sektorn. Den underliggande tanken är att den offentliga sektorn kan dra nytta av inte bara större privata resurser utan också av privat "effektivitet" och "ändamålsenlighet". Inte medtaget i denna ekvation är hur ineffektiva och icke-ändamålsenliga stora privata aktörer ofta har varit med i att upprätthålla kollektiva nyttigheter och respektera mänskliga rättigheter.

Vilka blir då några av resultaten av att "utestänga" FN? Växande företagsinflytande i den politiska debatten, fragmentering av det globala styret, försvagning av den representativa demokratin, oförutsägbar finansiering som undergräver FN-mandat, och brist på ansvarstagande, för att nämna några av de allra mest uppenbara.

FN-systemet ska tjäna alla folk i denna värld och den planet de delar. Total finansiering per år är ca US \$ 40 miljarder, ungefär hälften av staden New Yorks budget och mindre än en fjärdedel av EUs budget. En nolltillväxtdoktrin för FNs ordinarie budget har funnits i mer än tre decennier – sedan 1980-talet, då regeringar har köpt teorin att den offentliga sektorn på något sätt är mindre kapabel, och backat från adekvat finansiering av det multilaterala systemet.

Vad är systemet till för? Alltmer har svaret blivit: välkomna till big business och privat filantropi. Privat finansiering av FN-relaterad verksamhet nådde 2013 en aldrig tidigare skådade nivå på US \$ 3,3 miljarder, vilket utgör 14 procent av alla frivilliga bidrag. Den ökande användningen av allmänna fonder – där bidrag har ökat med 300 procent under det senaste decenniet – möjliggör för givarländernas regeringar och privata intressen att flytta FNs val av finansiering bort från "ett land, en röst" demokrati inom FNs politiska processer.

FN öppnar upp för företag

Privata affärsintressen har nu flera alternativ för att betala och agera i FN. Den som har öppnat dörren för många andra är UN Foundation – etablerad som en icke-vinstdrivande organisation enligt amerikansk lagstiftning för att ta emot en miljard dollar i gåva från CNNs grundare Ted Turner. Då UN Foundation inte är en FN-organisation så inrättade FN UN Fund for International Partnerships (UNFIP) som en fond för att kanalisera pengar till FNs verksamheter. Förhållandet mellan UN Foundation och fonden regleras genom ett avtal som ursprungligen offentliggjordes men inte så för den senaste iterationen.

År 1999 då UN Foundation etablerades gick nästan alla årliga kostnader till bidrag, främst genom UNFIP. Idag går enbart ungefär hälften till bidrag, och mindre än 60 procent av bidragsmedlen går till UNFIP. Den resterande delen stöder verksamhet utanför FN-systemet, i linje med FNs ideal, om än ofta utförda av stora amerikanska frivilligorganisationer. Beslut om FNs bidrag beviljas, i praktiken, av UN Foundation; UNFIP granskar urvalet.

Under det senaste årtiondet har de ursprungliga Turner-fonderna stagnerat, medan bidrag från andra privata och offentliga bidragsgivare har ökat, särskilt från Bill & Melinda Gates Foundation. Andra inkluderar ExxonMobil, Goldman Sachs, Cemex, Bank of America och Shell, där en mängd olika frågor kan tas upp kring deras länkar till frågor som sträcker sig alltifrån miljöpåverkan till stabiliteten i de globala och nationella finansiella systemen – med andra ord, en del av de största problemen i hjärtat av Post2015-agendan. Där regeringar ger pengar finns frågor kring varför dessa behöver gå genom UN Foundation istället för att gå direkt in i FN-systemet. För ett UNFIP-bidrag nyligen påpekade en intern FN-revision oro över donationers ursprung och noterade de potentiella renommériskerna och en konflikt om etiska värderingar.

UN Foundation har trots nu minskade bidrag till UNFIP en framträdande roll i FN. Den uppmuntrar fritt närmare band med näringslivet, ofta genom globala "partnerskap", och till stor del fördelar genom namnet FN. Dess representanter är rådgivare åt FNs generalsekreterare. Fonden har i sin egen beskrivning utvecklats från en "traditionell bidragsgivare till en aktivt involverad problemlösare ... för att lösa 2000-talets stora utmaningar." Allt detta sker bortom de processer som leds av FNs medlemsstater som från FN-systemets början syftat till att vara demokratiskt, inkluderande och lyhört för allas och inte bara någras behov.

Fragmentering och mer fragmentering

Cirka 60 procent av FNs finansiering totalt går till övergripande verksamhet för utveckling och humanitär bistånd – medlemsstater har nu framhävt detta system som lämpligt för att uppnå Post2015-agendan. Dock har ändå kärn- eller inte resurser rasat från nästan hälften av alla resurser under 1997 till endast en fjärdedel i dag. Resurser som inte är kärnresurser eller örönmärta resurser påverkar balansen och medför stora administrativa bördor och späder på programmatisk fokus. De introducerar fragmentering, konkurrens och överlappning – framför FN-medlemsstaters samtal om vidare samordning.

Ett svar har varit att försöka diversifiera finansieringskällorna – dels genom att vända sig till den privata sektorn ofta utan att helt erkänna renommérisker eller stor potential för ytterligare fragmentering och underskridande av multilateral karaktär och värdet av FNs utvecklingsprogram. År 2012 var Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, som skapats i kölvattnet av donatorers missnöje med FN-organ, ironiskt nog den största bidragsgivaren till UNDP – och översteg även den största statliga bidragsgivaren. Det finansieras till stor del av Gates Foundation, som nu också är den näst största bidragsgivaren till World Health Organization (WHO), bakom bara USA.

UNESCO har försökt att marknadsföra sig inför privata givare genom att lova "en stark image genom att associera själv med ett välrenommerat internationellt varumärke" samt "(dra) nytta från UNESCOs roll som neutral och som brutit med flera aktörer" och "stärk(ande) av varumärkeslojaliteten."

UN Capital Development Fund som stått inför resursbegränsningar nästan från den tid den öppnade sina dörrar, är nu mottagare av stora multimiljondonationer från Gates Foundation samt Visa, Mastercard och Citigroup. Varför det plötsliga intresset för en fond som tillbringade år med att ge små belopp i mikrokrediter och bistå med lokal utvecklingsfinansiering? Kan det vara marknadsmöjligheter från uppskattningsvis 2,7 miljarder människor runt om i världen som ännu inte har tillgång till formella finansiella tjänster?

Icke-kärnresurser har skjutit i höjden, från mindre än \$ 10 miljoner 2006 till över \$ 70 år 2014. En stor del av denna finansiering går exempelvis till program som främjar användningen av elektroniska bankplattformar.

Vems hälsa?

En pågående budgetkris har hotat stabiliteten inom WHO som länge betraktades som den globala hälsovårdsmyndigheten, även om organisationen befann sig mitt i enorma globala

hälsoproblem. Fram till 1998 kom hälften av dess budget från fastställda statliga bidrag baserade på vad organisationen såg som de mest övertygande prioriteringarna. 2014 års fastställda bidrag innefattade mindre än en fjärdedel av budgeten.

Vad har nyligen fått känna av budgettyxan? Smittsamma sjukdomar, och utbrott och krishantering, både de främsta hälsoprioriteringarna i synnerhet i de fattigaste länderna. Vad prioriteras med extra pengar? Icke smittsamma sjukdomar, beredskap, övervakning och respons, dessa båda prioriteras av rikare länder som har större problem med det första, och är intresserade av att skydda sig mot sjukdomsutbrott när det gäller den senare. Dessa förändringar stod klat inför Ebolakrisen, där WHO:s försvagade kapacitet, särskilt på grund av nedskärningar som minskade personalens kompetens, minskade sitt svar i skarp kontrast till de allmänt hyllade insatser på SARS-utbrottet lite mer än ett decennium tidigare.

Andra problem härrör från det växande antalet stora läkemedelsföretag som har blivit betydande givare till WHO, inklusive Glaxo-Smith Kline, Hoffmann La Roche, Novartis, Bayer, Merck och Pfizer. I samband med svininfluensautbrottet 2009-2010 hade de experter som gav rådet till WHO att tillkännage en pandemi band till läkemedelsföretag som i sin tur använde tillfället att upprätta nya vaccinavtal med regeringar.

WHO:s generaldirektör Margaret Chan säger, med hänvisning till hennes nu kraftfullt öronmärkta budget, att den "drivs av vad jag kallar givarintressen." Dessa innefattar, såsom noterats tidigare, Gates Foundation, som främst är intresserad av tekniska lösningar med snabba, mätbara synliga resultat. När det gäller hälso- och sjukvårdssystem – som de flesta länder fortsätter driva offentligt – har Bill Gates enligt uppgift sagt att han aldrig kommer att finansiera dessa eftersom "det är ett fullständigt slöseri med pengar, (med) inga bevis för att det fungerar." Forskare har vid upprepade tillfällen uttryckt oro över att de stora summor Gates pumpar in i vad han tycker är värt att finansiera kväver forskningsagendan och kan avleda uppmärksamheten i vissa hälso- och sjukvårdssystem från bakomliggande orsaker såsom undernäring.

Chan konstaterar att gå emot affärsintressens mäktiga ekonomiska aktörer är en av de största utmaningarna för hälsofrämjande. Många industrier tvekar inte att använda väldokumenterad taktik för att parera reglering och främja sina intressen. Enligt hennes ord innefattar dessa "frontgrupper, lobbygrupper, löften om självreglering, stämningar, och branschfinansierad forskning som förvirrar bevisen och håller allmänheten osäker. Taktik inkluderar även gåvor, bidrag och bidrag till välgörande ändamål som får dessa branscher som respektabla samhällsmedborgare i ögonen på politiker och allmänhet. De inkluderar argument som placerar ansvaret för hälsoproblemen för enskilda, och porträtterar statliga åtgärder som inblandning i personliga friheter och frött val."

Hon fortsätter: "Det här är formidabel opposition. Marknadsinflytande leder lätt till politisk makt. Få regeringar prioriterar hälsa över storföretagen. (...) Detta är inte ett misslyckande för individuell viljestyrka. Detta är ett misslyckande för den politiska viljan att ta på big business."

'Skivnings- och tärnings'-utveckling

Trots allt tal om "integrerade" frågor i Post2015-agendan, är det redan på gång att dela upp ansvar och resurser, framför allt genom användning av så kallade vertikala fonder som fokuserar på enskilda frågor, vissa kommentatorer har gått så långt som att föreslå att ha en fond för varje mål. Till exempel den nya *Global Financing Facility* för att stödja FN-initiativet Every Women Every Child som inleddes vid *Third International Conference on Financing for Development* i juli. Ledd av Världsbanken med välsignelse av några stora statliga finansiärer, förväntas den att fungera som ett viktigt instrument för att finansiera den föreslagna SDG om hälsosamt liv.

Every Women Every Child är ett i en rad globala flerparts partnerskap som omfattar offentliga och privata aktörer. Dessa ses som ett konkret steg i en tid av knappa resurser, att samla resurser och kompetens, och möjliggör snabba, riktade åtgärder på en separat uppsättning mål. Deras inställning kan tilltala särskilt "partners" med litet intresse att länka till och ifrågasätta systemfrågor som tillsammans driver underskott i alla delar av hållbar utveckling.

Every Women Every Child syftar för sin del till att rädda livet på miljontals kvinnor och barn. Hur har det gått hittills? Under 2010 identifierades ett underskott på US \$ 88 miljarder för reproduktiv, mödrars-, nyföddas- och barns hälsovård i 49 länder. Hittills har fonden tillgodosett högst 19 procent av denna klyfta. Ofta är fallet att endast en del av engagerade resurser blir faktiska utbetalningar. Men antalet åtagande parter har tredubblats, inklusive ett antal regeringar, stiftelser, stora icke-statliga organisationer och andra globala partnerskap, som Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria.

Initiativets allra senaste rapport trumpetar ut "dess framgång i att mobilisera den privata sektorn." Merck har gjort åtaganden om att utöka barnastmaprogrammet och donera vacciner; Johnson & Johnson gick med på att donera läkemedel och att bidra till ökad utbildning för hälso- och sjukvårdspersonal. I en serie av "Business Impact Stories" som publiceras av Every Women Every Child är Nestlé's Women's Empowerment Initiatives konstigt lanserat som "integrerat i bolagets gemensamma värdestrategi och resulterar i ökad penetration, avtryck och volymökning för Nestlé; starka och känslomässiga band med konsumenter ... och förstärkt förtroende hos alla intressenter." Det är inte helt klart hur exakt kvinnors självbestämmande passar in i denna ekvation.

Andra globala partnerskap omfattar Sustainable Energy for All och Scaling Up Nutrition. Den förstnämnda har gjort en definition av förnybar energi som omfattar vattenkraft och biobränslen, trots negativa miljökonsekvenser från båda. Dess initiala Global Action Agenda har utvecklats av en högnivågrupp, där hälften av representanter var från den privata sektorn, inklusive toppchefer från Bank of America (en viktig finansiär av kolindustrin), Accenture, Renault-Nissan, Siemens och Statoil. En representant för civilsamhället inbjöds att delta, från Barefoot College i Indien. Liknande mönster har bestått hela Advisory Board och andra ledningsstrukturer som inrättats för att hantera SE4All, med en styrelse som nu leds av FNs generalsekreterare och av ordföranden för Världsbanken.

Initiativet har hittills kommit med lösningar för att finansiera hållbar energi som är beroende av samma marknadsmekanismer som tenderar att vara förknippade med cementerande ojämlikheter och ohållbarhet, de föreslår att vända sig till obligationsmarknaderna, offentliga garantier minska privata kapitalrisker och försäkringsprodukter, bland andra.

Det har också mobiliserat en rad både finansiella och icke-finansiella åtaganden från offentliga och privata aktörer som US Power Africa Initiative. Bland de största förväntade mottagarna av \$ 7 miljarder schema: General Electric. Företag som gör åtaganden enligt SE4All är på framträdande plats på initiativets hemsida, men kommer inte med några effektiva mekanismer för att övervaka och genomföra översyn.

Att ändra diskursen

För att FN-systemet ska motsvara dagens kritiska utmaningar understryker *Fit for Whose Purpose?* att den offentliga finansieringen måste öka. Finansieringen måste vara av hög kvalitet, bland annat genom strikta gränser för öronmärkning. Normer, standard och riktlinjer måste ställas in för att styra alla interaktioner mellan FN med näringslivet, och både den mellanstatliga strukturen och FNs institutionella kapacitet för övervakning och tillsyn av partnerskap måste utökas.

Kanske viktigast av allt behöver den omgivande diskursen i grunden förändras genom att göra en tydlig åtskillnad mellan dem som reglerar och de som regleras, och återta det offentliga rummet för FN-systemet och inom det. Och ansvar måste vara mer än bara allmänt "delat" – det måste vara väl avgränsat och definierat, grundat på normer som skyddar det kollektiva allmänintresset, och kopplas till olika funktioner.

Post2015 syftar till en omvälvande agenda. Ska detta sökas i den "nya affärsmodellen" som har uppstått där fokus bokstavligen är i stora företags intressen? Kan FN-systemet någonsin vara ändamålsenliga för "vi folken" om privata aktörer anländer med en blandning av motsägelsefulla incitament, alltmer kanaliserade medel och styra dagordningar utan demokratisk kontroll?

I Post2015-agendan står medlemsstaterna inför en vändpunkt. Godkänna eller underförstått acceptera denna modell. Eller bekräfta att deras primära ansvar är att tala och agera i enlighet med de inneboende rättigheterna för sina medborgare, och den planet de delar. Endast det sistnämnda valet har hopp om att sätta världen på rätt spår för förändring.

* * *

Artikeln publiceras i svensk översättning med tillstånd av Barbara Adams och Gretchen Luchsinger och Global Policy Watch.

Global Policy Watch är ett samarbete mellan *Social Watch*, *Global Policy Forum* och *Plataforma 2015 y más* och inleddes 2015 för att följa FN-förhandlingarna inför tredje internationella konferensen om utvecklingsfinansiering i Addis Abeba i juli 2015 och Post2015 toppmötet i FN i september 2015 och bevaka genomförandet av antagna agendor. Se deras hemsida: www.globalpolicywatch.org

Redaktör: Claes Olsson