

December 2010



Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv

BERTIL ODÉN och LENNART WOHLGEMUTH
School of Global Studies • University of Gothenburg
www.globalstudies.gu.se



UNIVERSITY OF GOTHENBURG
SCHOOL OF GLOBAL STUDIES

PERSPECTIVES No. 18

Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv

Bertil Oden och Lennart Wohlgemuth

Innehåll

1. Introduktion
2. Den internationella arenan
3. Motiven för det svenska biståndet
4. Svenska biståndets politik och praktik 1962-2006
 - 4.1 De biståndspolitiska målen
 - 4.2 Biståndets volym - enprocentmålet
 - 4.3 Kvaliteten i biståndet – trender i biståndets inriktning på ämnesområden
 - 4.4 Val av Samarbetsländer - koncentrationsprincip och expansionspolitik
 - 4.5 Balansen mellan multilateralt och bilateralt bistånd
 - 4.6 Samarbetslandets ansvar
 - 4.7 Enskilda organisationer
 - 4.8 Humanitärt bistånd
 - 4.9 Den svenska biståndsprofilen jämförd med OECD-genomsnittet
5. PGU och dagens svenska bistånd
6. Relationen till EU och det multilaterala biståndet
7. Biståndets organisation och innehåll
8. Svensk biståndspolitik 2006-2010
9. Aktuella frågor
 - 9.1. Nya och nygamla biståndsformer
 - 9.2. Biståndets harmonisering
 - 9.3. Vem representerar mottagaren?
 - 9.4. Svårigheten att skapa ett genuint partnerskap
 - 9.5. Hur skall det multidimensionella fattigdomsbegreppet operationaliseras?
 - 9.6 Biståndets effektivitet

9.7 Vad innebär de senaste årens revideringar av PGU

10. Avslutande kommentar

Litteraturlista

SGS Göteborgs Universitet; oktober 2010

1. Introduktion

Svensk biståndspolitik har trots stora förändringar i omvärlden och därmed den kontext inom vilken den skall verka, varit förvånansvärt oförändrad över åren. Perspektivet i proposition 100 från 1962, den så kallade det svenska biståndets bibel, har i hög grad varit grunden för alla senare utredningar och dokument som styr biståndet till dags dato. Det kan bero på att verkligheten inte förändrats särskilt mycket eller att de som skrev detta första dokument var ovanligt förutseende. Vi lutar mot den senare förklaringen. Bekämpning av fattigdom, stöd till rättvisa i alla dess former och mottagarens ansvar har varit centrala delar i svensk biståndspolitik över åren – något som varit djupt förankrat i det svenska civila samhället främst företrätt av den enskilda organisationsvärlden men också med brett partipolitiskt stöd. Verkligheten har visserligen under vissa år till följd av ekonomiska kriser och stora problem i de länder med vilka Sverige samarbetar drivit fram andra sätt att arbeta på. När en ”normalisering” har inträtt har man dock mycket snabbt återgått till de för politiken centrala element som betonats i Prop. 1962:100. I propositionen Politik för Global Utveckling (PGU) från 2003 gjordes dock en större översyn och omarbetning av den svenska politiken, som kan sägas vara ett steg vidare från den tidigare synen. Det viktigaste var att sätta biståndet på sin plats bland alla andra relationer mellan de rika och fattiga länderna i världen.

Liksom alla andra politikområden följer biståndet trender, och Sverige skiljer sig inte nämnvärt från andra stora givarländer inom OECD. Detta gäller särskilt de s.k. likasinnade länderna (de nordiska länderna, Nederländerna, Irland och England). Sverige har dock skiljt sig tillräckligt mycket, framför allt när det gäller att sätta samarbetslandets ansvar högt på dagordningen att Sverige fått beteckningen mjuk givare (Danielsson och Wohlgemuth, 2005).

Vi skall nedan diskutera svenskt bistånd och den politik som styr denna. Först skall vi dock som bakgrund teckna de senaste årens internationella utveckling vad gäller bistånd generellt. Som alltid färgas den nationella utvecklingen av den internationella, liksom Sverige i sin tur påverkar denna. Därefter ger vi en historisk beskrivning av det svenska biståndet, eftersom vi anser att man bör lära sig av det förflutna när man går vidare framåt. Mycket av det som är aktuellt idag har diskuterats och även testats tidigare och genom att studera vad som gick fel, kan man lättare undvika att göra om samma misstag. Därefter presenterar vi den nya politiken.

Det bör betonas att de inledande avsnitten inte är tänkta som en heltäckande historisk exposé utan som en bakgrund till diskussionen om PGU och dess förhållande till det internationella biståndets utveckling under de senaste åren.

2. Den internationella arenan

Biståndet måste hela tiden legitimeras och försvaras – mer än andra mer näralliggande politikområden. Generellt kan sägas att biståndet inte har bidragit till den snabba utveckling i de fattigaste länderna, framför allt i Afrika, som man hade hoppats på. Många kände därför efter 80-talets kris, återigen framför allt i Afrika, att biståndet hade kommit till vägs ände (Havnevik och van Arkadie 1996). I början på 90-talet ändrade därför de flesta biståndsgivare sin politik och både biståndsforskning – ett relativt nytt forskningsområde – och analysen av biståndet koncentrerades till biståndets effektivitet.

Internationellt var 1990-talet och tidigt 2000-tal liksom sjuttio- och åttiotalen fullt av toppmöten och internationella konferenser. De senaste åren har dessa möten varit mer fokuserade på att öka biståndet och framför allt att göra det effektivare och mer anpassat till fattigdomsbekämpning som det övergripande målet för all utveckling. Här skall bara nämnas mötet mellan 189 statsöverhuvuden vid FN i York år 2000 när Milleniedeklarationen med dess åtta milleniemål att uppnås före år 2015 antogs och Monterrey konferensen 2003 där frågan om hur detta skulle finansieras diskuterades. Framför allt milleniedeklarationen med dess operativa mål har fått en stor genomslagskraft och används som mått på om kampen mot fattigdomen i världen gör framsteg eller inte.

I samband med FN:s generalkonferens hösten 2005 arrangerades ett nytt toppmöte för att diskutera och följa upp de åtaganden som världens länder gjort i samband med millenniedeklarationen. Ett antal uppföljningsrapporter utarbetades inför detta möte, framför allt bör nämnas den som leddes av Jeffrey Sachs och som noggrant gick igenom förutsättningarna för att millenniemålen skall kunna uppfyllas (Sachs 2003). *Investing in Development*). Parallellt med arbetet inom FN tog England, inför sitt ordförandeskap i både G8 gruppen och EU under 2005, initiativ till en omfattande rapport med konkreta förslag till åtgärder över hur en snabbare och mer bärkraftig utveckling i Afrika skulle kunna komma till stånd (Africa Commission 2005). Vid G8-mötet i Skottland utlovades också total avskrivning av skulderna till IMF, Världsbanken och de regionala utvecklingsfonderna för de 18 länder som uppnått HIPC-kraven. Inom EU utarbetades och beslutades det om en ny gemensam EU-strategi gentemot Afrika (EU 2005). 2005 var således ett år fullt av löften för de fattiga i världen.

Under åren fram till finanskrisen 2008 ökade DAC-ländernas sammanlagda biståndsvolym, ehuru inte i den takt som krävdes för att uppnå de uppsatta målen. På grund av att den ekonomiska krisen innebar minskning av DAC-ländernas BNI kunde biståndets andel av BNI öka till 0,31 % 2009 från 0,30% år 2008, trots att det minskade något i absoluta tal – från 122 mdr USD 2008 till 120 mdr 2009. Löftena från G8-mötet i Skottland 2005 om kraftiga ökning, varav hälften skulle gå till Afrika kommer man inte att uppfyllas – det beräknade gapet är 20 mdr USD.¹

Inför högnivåmötet om FN:s millenniemål i september 2010 publicerades uppföljningar av hur långt man kommit i deras uppfyllande. Enligt The Millennium Development Goals Report 2010 är möjligheterna att uppnå ett av målen goda, nämligen att minska andelen människor som lever i absolut fattigdom, trots att minskningen bromsats upp av den ekonomiska krisen. Även målen att få stabilisera och börja minska spridningen av HIV/AIDS och att halvera andelen människor som saknar vatten och avlopp år 2015 anses möjligt att uppnå på global nivå, även om stora skillnader kommer att råda mellan regionerna. På grund av att de höjda världsmarknadspriserna på livsmedel 2007 och 2008 tillsammans med effekterna av finanskrisen inneburit att antalet människor som lider av hunger ökade 2009 förefaller målet att halvera andelen hungriga i världen 2015 inte möjligt att uppnå. Målet att alla barn skall få grundskoleundervisning anses även detta svårt att uppnå, även om många länder, särskilt i Afrika gjort stora framsteg de senaste åren. Barnadödligheten har minskat, men om inte förbättringarna går snabbare, otillräckligt för att uppnå målet. Uppnåendet av målet att minska mödradödligheten släpar allvarligt efter. Generellt ligger Afrika söder om Sahara efter övriga regioner. SSA:s utgångsnivå 1990 var också väsentligt lägre än övriga regioners, men regionen har gjort väsentliga framsteg, särskilt när det gäller grundskoleutbildning,

Inom OECD: s utvecklingskommitté – Development Assistance Committee (DAC) – har givarna försökt att operationalisera alla kunskaper och beslut som tagits för att nå fram till ett gemensamt synsätt på hur ett effektivt bistånd skall se ut i början av detta nya millennium, vilket ledde först till Romdeklarationen 2003 och kulminerade i den s.k. Parisdeklarationen 2005. Medan Millenniedeklarationen haft avgörande betydelse för biståndets innehåll och operationalisering av målet för fattigdomsbekämpning har Parisdeklarationen och den agenda för effektivt bistånd som där utvecklas haft stor betydelse för biståndets metodik.

Vid högnivåmötet om biståndets effektivitet som hölls i DAC:s regi i Paris den 2 mars 2005 möttes biståndsrepresentanter och politiker från 94 länder, varav 38 representanter från biståndsgivare och 56 från mottagare, 26 representanter från multilaterala organ och 14 representanter från civila samhället och privata näringslivet. Problemet man identifierat och som man föresatt sig att lösa formulerades på följande sätt:

¹ UNDP. Millennium Development Goals Gap Task Force Report 2010

Biståndet lider idag av bristande nationellt ägarskap, allt mer ökande fragmentering, höga transaktionskostnader, parallella system, samt av externa lösningar som inte anpassats till lokala behov och förutsättningar.

Vid detta möte undertecknades en gemensam deklARATION, den s.k. ”Parisdeklarationen rörande biståndets effektivitet” och alla åtog sig att ta konkreta steg i enlighet med följande agenda:

1. **Ägarskap.** Systematiskt stöd till inhemskt utarbetade av landet ägda landprogram för att uppnå utveckling (t.ex. genom PRS).
2. **Samstämmighet** (alignment). Ökad användning av de nationella system som redan finns i resp. land för att kanalisera biståndsmedel, dvs. att följa samarbetslandets strategier och system;
3. **Harmonisering.** Ökad samordning mellan givarna, dvs. gemensamma och förenklade procedurer och delad information (Rogerson, 2005).¹
4. **Resultatorientering.**
5. **Ömsesidigt ansvarstagande**².

Parisdeklarationen följdes upp vid ett högnivåmöte i Accra, Ghana, 2008. Där bekräftades deklARATIONENS åtaganden på några punkter och preciserades ytterligare, bland annat när det gäller användandet av samarbetsländernas egna institutioner, ökning av insyn i givarnas arbete och förutsägbarheten i biståndet, samt när det gäller fördelningen av givarnas uppgifter. Uppfyllandet av dessa åtaganden förefaller sedan dess ha fått mindre uppmärksamhet på grund av andra förändringar i det internationella ”biståndslandskapet”.

Den internationella biståndsbilden har förändrats kraftigt under de senaste åren, vilket också var en motivering till regeringens proposition år 2003 om en politik för global utveckling (PGU). Den nuvarande regeringens reformer av det svenska biståndet sedan 2006 har också påverkats av de fortsatta ändringarna i den internationella politiska ekonomin, som fått genomslag i biståndstänkande och gjort att biståndet minskat sin andel av resursflödet till länderna i Syd. Samtidigt blir detta samlingsnamn alltmer missvisande eftersom gruppen länder blir alltmer heterogen. Utvecklingsfrågorna i Kina är annorlunda än de i Malawi. Maldiverna och Indien må ligga nära varandra geografiskt, men de utvecklingsfrågor de har att hantera är högst olika. Brasilien och Somalia har inte mycket gemensamt.

Ändå är det internationella biståndet och de flesta aktörer – inte minns inom FN-systemet – fast i en världsbild av Nord och Syd och biståndsfrågorna diskuteras ofta som både biståndet och Syd vore homogena entiteter. Detta blockerar ett nödvändigt nytänkande. Den globala ekonomiska och politiska balansen håller på att förändras, liksom balansen mellan regeringar och andra aktörer. Finanskrisen är ett färskt exempel på att de globala regelverken och politiska besluten inte hänger med den faktiska utvecklingen.

Från millennieskiftet ökade det internationella biståndet med drygt 50 procent fram till 2005 för att sedan plana ut på ungefär denna nivå. (Se tabell 1.) En väsentlig del av denna förändring berodde på att skuldlättnader för HIPC-länderna samt Irak och Afghanistan kom igång under denna period. Som framgår av tabellen tog Afrika söder om Sahara (SSA) och SydAsien – de två regioner där den dominerande delen av världens absolut fattiga bor – tillsammans emot inte mer än drygt hälften av det totala biståndet.

Tabell 1. Internationellt bistånd till Syd (mdr USD, löpande priser och valutakurser)

² Rogerson, A. (2005) ‘What if Aid harmonisation and alignment occurred exactly as intended? A reality check on the Paris Forum on Aid Effectiveness’ Draft paper for the ODI – Development Centre workshop on research perspectives on aid architecture 4th February 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/6/34373277.pdf> (accessed 8 May 2006).

Region	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Afrika söder om Sahara	24	30	32	40	34	39
Mellanöstern och Nordafrika	8	11	27	17	17	23
Sydasien	7	7	10	10	11	13
Ostasien	6	6	8	7	7	7
Latinamerika	6	7	6	7	7	9
Europa och Centralasien	5	5	6	7	6	10
Inte geografiskt fördelat	13	15	16	18	21	25
<i>Totalt</i>	<i>70</i>	<i>79</i>	<i>108</i>	<i>106</i>	<i>107</i>	<i>128</i>

Källa: OECD: Developing Co-operation Report 2009 and 2010

Under perioden 2000-2007 ökade flera andra typer av resursflöden till det globala Syd väsentligt snabbare än biståndet. Överföringar från medborgare i Syd till sina hemländer (remitteringar) nästan tredubblades mellan 2003 och 2008 och direktinvesteringarna tredubblades. Det innebär att 2008 var remitteringarna nästan tre gånger större än biståndet och direktinvesteringarna nästan fem gånger större (se tabell 2). Endast för SSA är biståndet det största resursflödet.

Tabell 2. Kapitalflöden till Syd 2008 (miljarder USD)

Region	Bistånd	Migrant överföringar	Utl. direktinvesteringar
Ostasien	7	78	187
Sydasien	13	72	49
Europa & Centralasien	10	50	174
Latinamerika	9	65	125
Mellanöstern/Nordafrika	23	33	26
Afrika söder om Sahara	39	21	33
Inte fördelat geografiskt	27		
<i>Totalt</i>	<i>128</i>	<i>327</i>	<i>594</i>

Källa: Global Development Finance 2010 och OECD/DAC: Development cooperation Report 2009.

För resursflödena utanför biståndet dominerar ett litet antal länder som mottagare. Tio länder³ beräknas ha tagit emot drygt hälften av de totala remitteringarna 2008⁴. Lika många⁵ tog emot drygt 60 procent av direktinvesteringarna 2007⁶.

Finanskrisens effekter

Den globala finansiella kris som snabbt spred sig till den reella ekonomin i så gott som alla jordens länder slår hårdast mot de fattigaste människorna i de fattigaste länderna. FN räknar med att antalet absolut fattiga på grund av de högre matpriserna och den ekonomiska krisen ökade med ca 100 miljoner mellan 2008 och 2009, framför allt genom att de som precis tagit sig upp över denna nivå nu halkat tillbaka under den igen. FAO beräknar att antalet kroniskt hungriga och svältande människor översteg en miljard.

Sedan 2005 har en rad löften om ökat bistånd givits – framför allt i form av att OECD-länderna eller EU-länderna högtidligen lovar att uppfylla tidigare löften. Vid FN-mötet i Doha i december 2008 upprepade OECD-länderna sina löften, men från flera länder har signaler om minskat bistånd kommit, bland annat Irland, Italien och Holland (Tyskland?).

1. I storleksordning Indien, Kina, Mexiko, Filippinerna, Polen, Nigeria, Egypten, Rumänien, Bangladesh, Pakistan.

⁴ World Bank. Migration and Development Brief 8, 2008.

⁵ I storleksordning Kina, Ryssland, Brasilien, Mexiko, Turkiet, Indien, Polen, Chile, Ukraina och Thailand.

⁶ World Bank. *Global Development Finance 2008*, sid 51.

Biståndsutbetalningarna ökade i nominella termer mellan 2007 och 2008, trots krisen. Det beror i huvudsak på två faktorer. Dels budgeterades biståndet för 2008 innan krisen på allvar slagit till och då ökade flera länder sina biståndsåtaganden för att närma sig de volymmål de satt upp för 2010 och 2015. Eftersom 2008 års åtaganden skedde innan krisen slog till på allvar minskade utbetalningssiffrorna för 2009 inte särskilt mycket. DAC-sekretariatet har beräknat att biståndsflödet 2010 i nominella tal ökar något vilket eventuellt innebär en liten minskning i reala termer.

För Sveriges del innebar en procentmålets koppling till BNI-förändringarna att biståndsramen ökade 2009 och 2010 sjönk med omkring 2,5 mdr SEK, för att 2011 åter öka med 3,7 mdr.

För länderna i SSA som redan är mest biståndsberoende och i absoluta tal bara tagit emot en liten del av FDI, överföringar från medborgare som arbetar utomlands och kommersiella lån kommer sannolikt minskningen av de privata kapitalflödena att bli mycket kännbart, samtidigt som exportinkomsterna kommer att sjunka kraftigt. Dock förefaller det som om en av de största aktörerna när det gäller investeringar, nämligen Kina, fortsätter sin expansion av storskaliga projekt.

Om också det beräknade oregistrerade utflödet av kapital inkluderas har nettoflödet gått från Syd till Nord och den trenden kommer krisen sannolikt inte att ändra på. Detta oregistrerade utflöde av kapital som dränerar de fattiga länderna på belopp som enligt vissa beräkningar totalt uppgår till i storleksordningen tio gånger biståndsinflödet har i krisens spår kommit att uppmärksammas mer internationellt. Åtgärder för att bromsa möjligheterna att använda skatteparadis och ökad öppenhet i företag, banker och andra finansinstitutioner har föreslagits. Norge ligger långt framme i detta arbete, medan Sveriges intresse förefaller ljummet. Med ökad insikt om hur stora belopp som undanhålls från beskattning i det egna landet har även regeringarna i USA, England, Tyskland och andra OECD-länder blivit mer positiva än tidigare till denna verksamhet, även om deras engagemang tycks minska sedan finanskrisens akuta skede passerats

Biståndslandskapet förändras

Den finansiella och ekonomiska krisen har inneburit att IMF, som under ett antal år tappade inflytande återtagit en starkare position, och dess finansiella resurser har kraftigt förstärkts. IMF påstår att man i dag i mindre utsträckning ställer villkor på den ekonomiska politiken, utanför det som är fondens kärnområde – penning- och valutapolitik. Ledningens retorik följs dock inte särskilt väl av de som ska genomföra politiken. Konditionaliteten är strikt för de fattigaste länderna. Medan IMF för många av de större OECD-länderna rekommenderar stora statliga krisprogram, kräver man av många afrikanska länder och länder som t.ex. Lettland mycket hårda budgetnedskärningar för att lämna krislån.

Ett antal internationella fonder och program har inrättats för att med bistånd, inklusive förmånliga krediter, bättre kunna möta krisens verkningar i framför allt de fattigaste länderna. Bland annat har Världsbanken inrättat ett särskilt program och IFC en facilitet för att stödja mikrofinansiering i de fattigaste länderna mot bakgrund av finanskrisen. En rad andra FN-organ, bland annat UNICEF etablerar särskilda program för att möta krisens verkning inom sitt speciella fackområde.

Dessa speciellt inrättade fonder och program kan behövas akut och på kort sikt och eventuellt också bidra till att mobilisera ytterligare medel för att möta krisens verkningar i de fattigaste länderna. Men de upprättas lite på ad hoc basis och inte alltid koordinerat. De bidrar till att ytterligare fragmentisera biståndet och kan därigenom komma att motarbeta de principer om harmonisering, samordning och mottagarnas ägarskap som antogs i Parisdeklarationen 2005.

När världsmarknadspriserna på livsmedel kraftigt ökade under 2007 och början av 2008 och World Development Report 2008 handlade om jordbruk och landsbygdsutveckling var det många som trodde på en renässans för jordbruk och landsbygdsutveckling i det internationella biståndet. Den ekonomiska krisen med dess specialfonder och program, tillsammans med ett

ökat fokus på tillväxtfrågor och privat produktion som viktigt instrument för ökad tillväxt har dock inneburit att det förefaller som om trenden mot ökad fokus på jordbruksfrågor avbröts innan den på allvar kom igång. En stark trend kopplad till ett ökat fokus på att åstadkomma ekonomisk tillväxt är det starkt ökade intresset bland biståndsgivarna att stödja privatsektorutveckling. Den svenska regeringen har antagit en policy på detta område. Andra länder där denna trend är tydlig inkluderar Danmark, Norge, Nederländerna och Storbritannien.

Uppmärksamheten på klimat- och miljöfrågor ökade inför toppmötet i Köpenhamn i december 2009. Bland annat pågick diskussioner om hur finansieringen av u-ländernas anpassning till klimatförändringarna skall se ut, vilka åtaganden som ska göras av regeringarna och vilken internationell organisation som skall ha huvudansvaret för den fond som upprättas, eller rättare sagt om denna fond skall fungera som en ny biståndsfond eller om det skall vara en separat klimatfond som inte kopplas till biståndsvillkoren. Medan OECD-länderna argumenterat för det första alternativet vill länderna i Syd ha det andra. Dessa motsättningar kvarstår efter Köpenhamnmötet, där ett av de få konkreta resultaten var att en anpassningsfond i vilken u-länderna har majoritet kunde skapas. Även på detta område har den svenska regeringen antagit en policy på hösten 2010.

De nya aktörerna på biståndsområdet, framför allt Kina, Indien, Brasilien, Ryssland, Sydkorea ett antal arabstater i Mellanöstern med Saudiarabien som den största, islamska utvecklingsfonder etc. spelar en växande roll. DAC beräknar att deras sammanlagda bistånd 2008 motsvarade ca 10 procent av OECD-ländernas. (REF)

Eftersom flera av dessa länder blandar lån på kommersiella villkor med gåvobistånd och lån på förmånliga villkor är det dock svårt att ge några säkra uppgifter. Det hela försvåras ytterligare genom att en del lån lämnas mot åtagande om att leverera en viss volym olja, mineraler eller andra råvaror under ett antal år framåt. De ”investeringspaket” i dessa former som levereras till biståndsmottagande länder är flera gånger större än det beräknade biståndet. Genom att en stor del används för infrastruktur – ett område som länge varit negligerat av DAC-biståndsgivarna – innebär detta en viktig komplettering av det externa flödet. Genom att många av de ”nya” biståndsgivarna arbetar på ett annat sätt än OECD-länderna utmanas de senares metoder och principer och öppnar för alternativ.

Många av de stora tillväxtländerna är fortfarande mottagare av bistånd, ehuru biståndsinflödet utgår en marginell del av totala kapitalinflödet. De blir i ökad utsträckning biståndsgivare, vilket påverkar biståndslandskapet. En annan faktor är de vertikala fonderna, det vill säga relativt nyskapade fonder skapade för speciella ändamål. De kan vara stiftelser, finansierade av mecenater, speciella internationella eller nationella fonder finansierade med biståndsmedel eller av en blandning av regeringar, mecenater och företag, till exempel Global Fund. De kan också skapas inom ett FN-organ eller en IFI. Bill and Melinda Gates stiftelse är det mest kända mecenatexemplet.

Dessa fonder mobiliserar ytterligare resurser för utvecklingsändamål, och genom att de är inriktade på verksamhet inom ett specifikt område kan de ibland bli mycket stora finansiärer just inom detta område.

De flesta fonder av det här slaget arbetar enligt en modell som var vanlig i traditionellt bistånd på 1960-talet – egna planerings-, genomförande och uppföljningssystem, som inte nödvändigtvis är samordnade med andra biståndsgivares eller det lands institutioner som är ansvarigt för motsvarande politikområde. Kort sagt, de befinner sig långt ifrån Parisdeklarationen i sitt tänkande och sin verksamhet.

Kollapsade stater som Somalia, konflikthärdar som östra Kongo, Israel-Palestina, Afghanistan, Pakistan och Irak och ökad konkurrens om vatten, livsmedel, mineraler och energi skapar ekonomisk och politisk osäkerhet. Biståndet kan därför komma att i större utsträckning än hittills användas som ett av instrumenten för att uppnå säkerhetspolitiska mål.

EU:s roll i det internationella biståndet är stor. EU-kommissionen och EU:s medlemsstater står tillsammans för 60 procent av det totala biståndet. Eftersom det är medlemsländerna som finansierar också kommissionens bistånd skulle det vara korrektare att konstatera att EU:s medlemsländer tillsammans står för denna andel. Kommissionen och några av medlemsstaterna har ambitionen att alla EU-länderna skall samordna sin biståndspolitik och sina biståndsprogram under kommissionens ledning. Samtidigt har EPA-förhandlingarna med flera av de afrikanska regionerna gått trögt och förefaller på hösten 2010 att befinna sig i ett temporärt dödläge.

Sammanfattningsvis kan vi förvänta oss bland annat följande de närmaste åren:

- Minskat totalt bistånd på grund av krisen och dess efterdyningar.
- Ökat antal biståndsaktörer och sämre samordning.
- Mindre inflytande för mottagande länders regeringar.
- Därmed risk att de framsteg som gjorts för Parisdeklarationens principer allvarligt urholkas.
- Ökad inriktning på tillväxt och privata sektorn.
- Ökade satsningar på klimatanpassningsåtgärder.
- Ökad inriktning på att använda bistånd för att skapa globala gemensamma nyttigheter, bland annat inom områden som finansiella system, klimatförändring, säkerhetsfrågor inklusive försvar mot terrorism.
- Detta bidrar till ökad öronmärkning av biståndet för speciella ändamål och motsvarande minskning av traditionella långsiktiga bilaterala samarbetsprogram.
- Å ena sidan ökad uppmärksamhet på fattigdomsminskning i de fattigaste och hårdast krisdrabbade länderna. Å den andra inriktning på att koppla bistånd, investeringar och kommersiella och halvkommersiella lån till utvecklingspaket, på det sätt som är normalmodellen för hur kinesiskt bistånd fungerar – och som i sin tur liknar den modell som väst använde på 1960-talet.
- Sammanfattningsvis skulle dessa trender kunna sammanfattas med uttrycket att biståndet – också i de länder som ibland karaktäriserades som "likasinnade"- i allt större utsträckning politiseras. Andra motiv, framför allt sådana som kan placeras i kategorin "det upplysta egenintresset" får större utrymme, på bekostnad av solidaritetsmotivet.

3. Motiven för det svenska biståndet

Medan retoriken kring biståndet och därmed också policy och strategier ändrats åtskilligt och många gånger under biståndets nu mer än 50-åriga historia i Sverige har det underliggande motivet legat fast i det närmaste oförändrat. I avsaknad av en kolonial historia eller andra kraftiga bindningar till de fattigaste länderna i tredje världen valde Sverige liksom de övriga nordiska länderna ett mer abstrakt motiv för sitt stöd till utvecklingen av dessa länder. Den nordiska modellen av en välfärdsstat bygger på solidaritet och man valde nu att utsträcka detta begrepp också utanför det egna landet. Internationell solidaritet utvecklades och fick bränsle under den kampanj som följde på andra världskriget att finna system som skulle omöjliggöra ett upprepande av de misstag som lett till detta krig liksom också den påföljande snabba frigörelseprocess av de gamla kolonierna runt om i världen. Processen leddes i Sverige av opinionsbildare, journalister och enskilda organisationer som stödde ett fåtal politiker från olika partier som sedan i sin tur drev frågan framåt. Olof Palme spelade här mycket tidigt en central roll. Tor Sellström beskriver processen utförligt i sitt verk om det svenska stödet till befrielseströrelserna (Sellström, 1999:505–07).

Swedish intellectuals and students started to raise their voices against the South African apartheid regime in the 1950s. A fund-raising campaign in support of the victims of apartheid was launched. After the beginning of the 1960s, this campaign and other initiatives led, with support of the student and youth movements as well as church representatives, to the formation of a national anti-apartheid committee. Broadly based boycott campaigns against South Africa soon thereafter gave

birth to active local solidarity committees and to an involvement with the entire Southern African region.

...Though it was mainly individuals and political organisations in the liberal political centre that were first active against apartheid, the humanitarian concerns soon found an echo in the ruling Social Democratic government. ...The constituent parts of the Swedish solidarity movement with Southern Africa were largely in place by the mid-1960s. A first generation of local anti-apartheid committees had been formed and the initial re-active humanitarian views had been replaced by a more pro-active and militant approach. In May 1965, the solidarity movement defined as one of its main objectives to 'convince the Swedish government, parliament and public of support to the liberation movements in Southern Africa'....

The issue of direct official support to the liberation movements never became divisive in Sweden. The four Prime Ministers, representing different political parties, heading the government for more than twenty years (1969–1991) were all for the active Swedish involvement in Southern Africa – all became concerned with in the 1950s or early 1960s.

Detta citat beskriver hur solidariteten utvecklades vad gäller Sydafrika men skulle lika gärna kunna röra resten av Afrika och Indokina under samma tid. Det är ingen tvekan om att solidaritet som det betonas i Prop. 1962:100 är och var det grundläggande motivet för svenskt bistånd fram till 1990-talet. De enskilda organisationerna har kraftigt stött denna utveckling och det privata näringslivet reste mycket litet motstånd däremot.

I sin artikel *Fungerar biståndet – en genomgång av 30 års erfarenhet* (Ehrenpreis, 1997) går Ehrenpreis igenom de olika slag av motiv för att lämna bistånd som tillämpas idag och fördelar och nackdelar därmed. De motiv han nämner är

- Moraliska och humanitära i vilken inkluderas solidaritet
- Upplyst självintresse
- Ekonomiska
- Politiska
- Kommersiella

Under 90-talet väcktes en debatt om alternativa motiv till att lämna biståndet och framför allt det upplysta självintresset togs fram som ett alternativ eller komplement till solidaritet. Efter att frågan diskuterats utförligt inför förberedelserna för en ny svensk Politik för Global Utveckling slog dock regering och riksdag återigen fast att solidaritet skall utgöra motivet för svenskt bistånd även i fortsättning (Prop. 2002/3:122). Argumentet att bistånd till de fattigaste länderna också skulle ge positiva bidrag till givaren skulle lätt kunna leda till att biståndet snarare lämnades till de länder som var mer utvecklade i närområdet än att komma de fattigaste till del långt borta. Detta var också vad som hade hänt under 1990-talet i och med att en rad så kallade övergångsländer i Centralasien, Östeuropa och på Balkan tillkommit som samarbetspartners.

4. Svenska biståndets politik och praktik 1962-2006

4.1. De biståndspolitiska målen

Det övergripande målet för svenskt bistånd har alltsedan regeringens första proposition om detta ämne (prop. 1962:100) varit att minska fattigdomen i världen, även om formuleringarna förändrats något över tiden. Propositionen redovisar tre delmål för att uppnå det övergripande målet, nämligen att bidra till produktionsökning och medverka till en samhällsutveckling i politiskt demokratiskt och socialt utjämnande riktning. 1968 tillkom politiskt och ekonomiskt oberoende som ett fjärde delmål (prop. 1968:101).

Prioriteringen mellan de biståndspolitiska delmålen har förändrats över åren. Under 1960-talet stod tillväxt i centrum. Under 1970-talet växte betydelsen av fördelningsmålet och oberoendemålet, för att båda falla tillbaka under 1980-talet. Under detta årtionde kom den makroekonomiska balansen och strukturanpassningsprogram att dominera biståndspolitiken och i svensk kontext fick tillväxtnmålet åter ökad betydelse.

Sverige följde inte omedelbart strukturanpassningstrenden, men i mitten av 1980-talet hade regeringen accepterat det nya synsättet som framför allt kommit att domineras av IMF och Världsbanken. Samtidigt växte miljöfrågornas betydelse och 1988 tillkom hushållning med naturresurser och omsorg om miljön som ett femte delmål (prop.1987/88:100). Efter det kalla krigets slut och Sovjetunionens implodering, kom demokratimålet internationellt och i Sverige i fokus på ett helt annat sätt än tidigare. I Sverige växte också jämställdhetsfrågorna i betydelse och 1995 blev jämställdhet mellan kvinnor och män ytterligare ett delmål (prop. 1995/96:153).

Förändringarna i balansen mellan delmålen berodde delvis på erfarenheterna från det svenska och internationella biståndet, där samarbetet mellan de olika aktörerna ökade. Förändringar i världsordningen, den internationella politiska ekonomin och nya forskningsrön spelade en väsentlig roll inte bara för biståndets policytrender utan också för vilka mål som stod i fokus. Kopplingen mellan den ökade tonvikten på delmålet demokrati och mänskliga rättigheter efter det kalla krigets slut är förmodligen det tydligaste exemplet.

1977 redovisade en parlamentarisk biståndspolitisk utredning sitt huvudbetänkande om utvecklingssamarbetets politik (SOU 1977:13). Det hade utarbetats under en period då diskussionen om en Ny ekonomisk världsordning pågick och syftade också till att kodifiera den politik som hade vuxit fram sedan den föregående biståndspropositionen 1968. Utredningen bekräftade att fattigdomsbekämpning var det övergripande målet och att de fyra delmål som funnits sedan 1968 låg fast. Däremot kunde den inte väga betydelsen av dessa delmål i förhållande till varandra eftersom någon enighet om vilka delmål som i så fall skulle väga tyngst inte kunde nås. Betänkandet innehöll också ett kapitel om en svensk utlandspolitik och betydelsen av samverkan (koherens) mellan de olika politikområdena – även om ordet koherens då ännu inte ingick i biståndsjargongen.

Utredningen kom att ligga till grund för en proposition om svenskt utvecklingssamarbete (prop.1977/1978:135) som blev den tredje av de propositioner om utvecklingssamarbetet som föregått PGU.

Att ha fyra, fem och slutligen sex sinsemellan oprioriterade delmål innebar att de fick en ytterst begränsad styrande effekt, vilket var en av orsakerna till att regeringen i proposition 2002/03:122 angav endast ett mål för utvecklingssamarbetet: fattigdomsminskning uttryckt som ”att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”.

I PGU finns dock fem av de sex tidigare delmålen kvar, men i form av något som nu kallas huvuddrag och som sägs skall vara styrande för verksamheten. Det enda delmålet som fallit bort i förvandlingen till huvuddrag är oberoendemålet. Ett av de tidigare delmålen, nämligen fördelningsmålet, har omformulerats till huvuddraget social utveckling och trygghet. Dessutom skall enligt PGU särskilda ansträngningar göras när det gäller konflikthantering och gemensamma nyttigheter.

Ytterligare en dimension läggs över dessa huvuddrag och särskilda ansträngningar i form av principen att allt bistånd också ska genomsyras av ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv.

Sambanden mellan PGU:s övergripande mål, huvuddrag, särskilda ansträngningar och perspektiv diskuteras vidare i avsnitt 5. Förutom mål har också ett antal principer utvecklats under åren som varit vägledande för hur den svenska biståndspolitiken formulerats och utvecklats. Det gäller principer omfattande biståndets volym, dess kvalitet, balansen mellan olika biståndsaktörer inklusive mellan multilaterala och bilaterala kanaler och mellan staten och enskilda organisationer, samt slutligen principen om samarbetslandets ansvar. Var och en av dessa principer diskuteras nedan.

4.2. Biståndets volym – enprocentmålet

Frågan om det svenska biståndets volym har redan från start spelat en stor roll i den svenska

biståndsdebatten och Sverige har sedan mitten av 1970-talet tillsammans med Norge, Danmark och Nederländerna utgjort den grupp inom OECD-länderna som lämnat det största biståndet i förhållande till sin BNP.

Enprocentmålet för det svenska biståndet ingick i proposition 1968:101 och beslutades av riksdagen samma år. Beslutet innebar att biståndsanslaget gradvis skulle öka, så att det budgetåret 1974/75 skulle motsvara en procent av den beräknade bruttonationalprodukten (BNP) detta budgetår. (Senare ändrades målet till att utgöra en procent av bruttonationalinkomsten, BNI, i första hand för att det internationella 0,7 procentmålet var relaterat till BNI.)

Det svenska biståndets volym har alltså två mål. Det nationella enprocentmålet, som innebär att minst en procent av den beräknade BNI skall anslås för biståndet i det årets budget och det internationella 0,7-procentmålet, som innebär att det faktiskt utbetalade biståndet ett visst år skall överstiga 0,7 procent av det årets faktiska BNI. Enprocentmålet uppnåddes första gången budgetåret 1975/76 och upprätthölls i princip fram till början av 1990-talets krisår, för att åter nås år 2006. Sverige uppnådde 0,7-procentmålet första gången år 1975 och har sedan dess aldrig sjunkit under denna nivå, även om just 0,70 – av dåvarande biståndsministern Pierre Schori en gång betecknad som ”skammens gräns” – har tangerats en gång, nämligen 1999.

Den högsta siffran fram till nyligen nådde Sverige år 1982, då DAC registrerade det utbetalade svenska biståndet till 1,02 procent av BNI. Denna siffra överträffades dock 2009 när DAC-siffran blev 1.12 %. Som jämförelse kan anges att genomsnittet för DAC under 1970 och 1980-talet låg kring 0,35 %, för att sjunka till mellan 0,20 och 0,25 procent på 1990-talet. Siffran för 2003 var 0,25 procent och ökade till 0,31 procent 2008. Förutom Sverige har länge Danmark, Norge och Nederländerna legat över den internationella 0,7-procentmålet.

4.3. Kvalitet i biståndet – trender i biståndets inriktning på ämnesområden

Det bilaterala svenska biståndet har över åren kommit att spridas till allt fler samhällssektorer och ämnesområden, från ursprungligen yrkesutbildning och familjeplanering, till det tidiga 2000-talets många verksamheter. Vissa ämnesområden blir särskilt uppmärksammade under vissa perioder. När de väl blivit en del av den svenska ”biståndsportföljen” så kvarstår de där, även när den internationella och svenska biståndstrenden har flyttat sig till något annat.

Definitionerna för de olika sektorerna och ämnesområdena har ändrats i statistiken, vilket gör det svårt att analysera hur balansen mellan dem har förändrats. Följande grova bild, baserad på Sidas löpande statistik, kan dock tecknas för de senaste årtiondena. Hälsovård har sedan 1990-talets början haft en andel på drygt 10 procent av det bilaterala biståndet, medan undervisningens andel har varit knappt 10 procent. I båda fallen innebär detta en väsentlig ökning jämfört med 1980-talet, men en minskning jämfört med 60- och 70-talen.

Ett område som legat på ungefär samma nivå har varit det som nu kallas natur och som tidigare hette jordbruk, skogsbruk eller landsbygdsutveckling. Det har sedan 1980-talets början hanterat mellan 8 och 13 procent, från att tidigare varit betydligt högre. Infrastruktur är ett av de få områden där en tydlig ökning har skett sedan mitten av 1990-talet. Före den tidpunkten var andelen mindre än tio procent, för att sedan kraftigt öka till över 20 procent år 2000, varefter andelen minskat rejält. Demokrati, mänskliga rättigheter, inkluderande konfliktrelaterat bistånd, är också ett ämnesområde som sedan mitten av 1990-talet snabbt ökat och de senaste åren varit i storleksordningen 25 procent.

Det humanitära (katastrof)biståndet styrs av yttre händelser och har pendlat mellan drygt 10 och drygt 20 procent. Dessutom har bistånd till konflikthantering på olika stadier blivit en viktig del. Bakgrunden till detta var de många interna konflikter som uppstått efter det kalla krigets slut och de förödande humanitära, sociala och ekonomiska konsekvenser som detta har fått i många länder.

Budgetstödet har utgjort omkring fem procent, mot över 20 procent för importstöd och

betalningsbalansstöd under 1980-talet och ännu högre under vissa år på 1970-talet. Trots detta var inte diskussionen om dessa biståndsformer fullt så intensiv under denna period, som den om budgetstöd är idag. Industri, handel och finanssektor, inklusive privatsektorutveckling de senaste åren, har växlat över åren men hållit sig kring 5 procent under 1990-talet, mot ungefär det dubbla under 1980-talet. Stöd till forskning i Syd blev på 1970-talet ett viktigt nytt område för det svenska biståndet i och med att SAREC etablerades som särskild myndighet med detta uppdrag. Sedan SAREC inkluderades i det ”nya” Sida 1995 har forskningsstödet fortsatt att ha uppbyggnaden av forskningskapacitet i Syd som en viktig del av sin verksamhet. Under 2000-talets första år har också anslaget för forskningsstöd ökat väsentligt för att de allra senaste åren minska.

För biståndsgivarna har frågan om koncentration till färre ämnesområden av effektivitetsskäl ofta befunnit sig högt på dagordningen, men de praktiska resultaten på området har varit ytterst modesta. Samarbetsländernas krav på koncentration till färre ämnesområden för de enskilda biståndsgivarna har förstärkts under senare år, särskilt i länder där biståndsgivarna kommit långt på väg i harmoniseringsarbetet. Ett exempel är Tanzania, där sju länder och EU kommissionen under perioden 2003 till 2006 har försökt att i samarbete med den tanzaniska regeringen utarbeta en gemensam biståndsstrategi. Intressant är att denna process påbörjades flera år före Parisdeklarationen. En gemensam biståndsstrategi skulle ofrånkomligen innebära att de enskilda länderna koncentrerar sig till färre sektorer eller områden, förutom det bistånd som utgår i form av budgetstöd. Sverige var 2004 involverat i 14 områden och därmed ett av de länder som hade mest spritt bistånd. Under processen för att åstadkomma en gemensam strategi för denna grupp biståndsgivare har den tanzaniska regeringen uttryckt önskemål om att samarbeta med Sverige i fyra eller fem sektorer. Regeringen arbetar sedan 2008 med en rekommendation att Sverige skall koncentrera sig ytterligare till högst tre sektorer i varje samarbetsland, förutom eventuellt humanitärt bistånd, budgetstöd och forskningsbistånd.

4.4. Val av samarbetsländer - koncentrationsprincip och expansionspraktik

Med växande biståndsanslag och en ökad andel av detta som bilateralt bistånd var det naturligt att antalet sektorer och ämnesområden som kunde ingå i det svenska biståndsprogrammet ökade. Till detta bidrog också att ekonomisk och social utveckling är en komplex process, vilket framgått allt tydligare ju längre utvecklingssamarbetet pågått. De ämnesområden och projekt som tillkommit över åren har berott på både efterfrågefaktorer och utbudsfaktorer.

Redan från proposition 1962:100 har principen att koncentrera det bilaterala samarbetet till några få länder angivits som viktig. Detta har upprepats i de stora biståndspropositionerna liksom i de parlamentariska utredningar som gjorts. Ett argument som tidigt redovisades för detta har varit att Sverige internationellt sett är en liten biståndsgivare och att därför effektivitetsskäl talar för ett begränsat antal samarbetsländer. Ett annat skäl var historiskt, nämligen att Sverige hade få erfarenheter från fattiga länder och därför i början av sitt bistånd valde sådana där länkar hade skapats av missionärer eller andra svenska verksamheter, inklusive svenskar som arbetat för FN i dessa länder. Med ökade biståndsanslag och längre erfarenhet minskade kraften i dessa argument.

När SIDA bildades 1965 begränsades antalet samarbetsländer till fem plus två länder för finansiellt bistånd i form av krediter. Också antalet sektorer som det svenska biståndet skulle hålla sig inom begränsades. Den snabba ökningen av anslaget för bilateralt bistånd innebar dock utrymme för fler sektorer, som tillkom både efter önskemål från samarbetsländerna och på förslag från olika intressen i Sverige.

Från och med 1970-talet kom också de internationella utvecklingstrenderna att påverka de ämnesområden som inkluderades i det svenska biståndsprogrammet. Sverige ville i likhet med andra bilaterala biståndsgivare gärna vara med när nya områden kom i fokus i den internationella utvecklingsdiskussionen.

Koncentrationsprincipen har dock inte hindrat att antalet samarbetsländer, liksom antalet länder med vilka Sverige har mer omfattande och långsiktigt samarbete, ökat kraftigt. Flera

faktorer ligger bakom detta. Den snabba ökningen av biståndet fram till mitten av 1970-talet, innebar att utrymmet för fler samarbetsländer kraftigt växte. Stödet till befrielseörelserna i södra Afrika innebar att när de tidigare portugisiska kolonierna blev självständiga, var det naturligt att detta stöd övergick till bilateralt utvecklingsamarbete. Detsamma gällde när Zimbabwe och Namibia blev självständiga och apartheidsystemet i Sydafrika försvann. Det svenska samarbetet med Vietnam, Laos och Kambodja har liknande bakgrund.

Resultatet av detta var att antalet huvudmottagarländer för det svenska bilaterala biståndet ökade från 7 i slutet av 1960-talet till 17 i slutet av 1970-talet och 21 något år senare. Denna nivå hölls sedan relativt stabil på 1980-talet. Samtidigt ökade antalet länder med vilka Sverige hade ett mer begränsat utvecklingsamarbete, bland annat på grund av att fler länder behövde katastrofbistånd, men också därför att nya biståndsfinansierade myndigheter under slutet av 1970-talet skapades för att koncentrera sig på specifika ämnesområden. BITS (internationella kurser), Swedfund och senare Swedcorp (företagsutveckling), som var andra än SIDA:s traditionella. Dessa myndigheter kom i större utsträckning att samarbeta med medelinkomstländer, vilket ökade antalet samarbetsländer.

Sovjetunionens fall och utvecklingen på Balkan skapade på 1990-talet en ny expansionsväg, med samarbetsländer av ett nytt slag – som kom att kallas övergångsländer. Uppdraget var att stödja dessa länders övergång från kommunistregim och planekonomi till någon form av flerpartisystem och marknadsekonomi. Denna utvidgning får delvis betraktas som en del av Sveriges EU-politik och ”det upplysta egenintresset”, snarare än som en del av bistånd till de fattigaste länderna. En annan faktor som resulterade i fler samarbetsländer var att ytterligare ett antal länder fick katastrofbistånd. Genom att flera olika biståndsorganisationer, bland dem SAREC och BITS, år 1995 slogs ihop med SIDA till det nya Sida hamnade BITS små tekniska biståndsinsatser i många länder som inte tidigare varit samarbetspartners för SIDA i Sidas statistik.

Sedan mitten av 1990-talet har det totala antalet svenska samarbetsländer pendlat mellan drygt hundra och omkring 120. Av dessa hade Sverige långsiktiga samarbetsstrategier med omkring 40 under 2000-talets första år. Sida redovisade i sin årsredovisning för 2009 utbetalningar till sammanlagt 110 länder, varav 63 erhöll mer än 15 miljoner kr.

I DAC:s Peer Review år 2000 och 2005 kritiserades Sverige för att ha spritt ut sitt bistånd på alltför många länder och alltför många ämnesområden och att ingen förbättring skett under perioden mellan dem. Sida har i flera sammanhang argumenterat för en minskning av antalet samarbetsländer utan att få gehör i regeringskansliet. En koncentration till färre länder bromsas av utrikespolitikens intresse av att delta på så många platser som möjligt. En koncentration till färre ämnesområden bromsas dels av biståndspolitikens intresse av att delta i varje ny trend som uppstår i det internationella utvecklingsamfundet, dels av de intressen på Sida som arbetar på respektive ämnesområde, tillsammans med motsvarande intressen i samarbetsländerna. I andra sammanhang kallas detta för särintressen. Biståndstrenderna styr inte bara inriktningen på ämnesområden utan också den geografiska fördelningen. En koncentrationsprocess är också extra svår att genomföra under en period med snabb ökning av det totala biståndsanslaget, vilket varit fallet sedan år 2000.

Valet av samarbetsländer består – när det inte påverkas av utrikespolitiska, kommersiella eller säkerhetspolitiska skäl – av en balans mellan behov och effektivitet. Biståndets paradox uttrycks ibland som att de länder som behöver biståndet bäst också är de som utnyttjar det sämst. Dessutom kan de mest ”behövande” ländernas regeringar ha skapat behovet genom en ekonomisk politik som ökat fattigdomen, budgetunderskottet och andra indikatorer på behov. Om dessa regeringar får mer bistånd, motiverat av de ökade behoven, ger biståndet utrymme för en fortsättning av en fattigdomsskapande politik och bidrar kanske till att öka korrupsionsnivån i landet. Andra mest behövande länder kan ha drabbats av naturkatastrofer, krig som skapat de ökade behoven. En tredje kategori kan vara länder med regeringar som bedriver en reformpolitik och ambitiösa fattigdomsminskande verksamhet, men med helt otillräckliga resurser. I sådana fall kan ökat bistånd bidra till att reformer och fattigdomsminskning blir effektivare och går snabbare. En fjärde kategori skulle utgöras av de

länder i vilka utvecklingssamarbetet skulle kunna bidra till reformer genom att finnas på plats och påverka.

Trots mycket retorik om koncentration av antalet mottagarländer på 1960-talet och 1970-talet (som termen löd på den tiden) och lika mycket retorik om selektivitet i valet av partnerländer (som varit termen som använts sedan början av 1990-talet) har Sverige idag alltså någon form av utvecklingssamarbete med över 110 länder. Detta är svårt att tolka som att något större mått av selektivitet skulle råda, snarare tvärtom.

4.5. Balansen mellan multilateralt och bilateralt bistånd

Utgångspunkten när det svenska bilaterala biståndet på 1950-talet började från ett nolläge var att det endast skulle utgöra ett blygsamt komplement till stödet till FN-organens biståndsverksamhet. Skälen som anfördes var både de begränsade svenska erfarenheterna och att FN hade tillgång till resurser för tekniskt bistånd från alla länder och därför kunde bidra mer effektivt. När proposition 1962:100 lades fram var omkring 4/5 av det svenska biståndet multilateralt. Denna andel sjönk snabbt till omkring hälften i slutet av 1960-talet och en tredjedel i mitten av 1970-talet. Sedan dess har andelen multilateralt bistånd hållits kring 30-procentsnivån. Till detta kommer bilateralt bistånd som Sida använder för att stödja specifika projekt eller program som genomförs av multilaterala organisationer. Det gäller i hög grad katastrofbistånd, men också till exempel forskning och utredningar.

Några av argumenten för multilateralt bistånd är:

- Svensk politik har alltsedan andra världskriget varit att starkt stödja FN och de multilaterala organen. Stora multilaterala bidrag är ett viktigt led i denna allmänna strävan. Ökat bistånd från Sverige kan dessutom eventuellt dra andra länder med sig.
- De multilaterala organen kan effektivare än Sverige lämna bistånd på vissa specialområden.
- Stora multilaterala bidrag ökar möjligheterna för Sverige att påverka organisationernas inriktning och effektivitet.
- Utvecklingsländernas inflytande är större hos de multilaterala organisationerna i förhållande till de bilaterala givarna och bland de multilaterala större i FN-organen än i Världsbanksgruppen.

Några av argumenten mot multilateralt bistånd är:

- Det är svårare att uppnå de svenska biståndsmålen, när biståndet slussas via internationella organisationer.
- Det multilaterala biståndet är med vissa undantag administrativt mer omständligt och dyrare än det svenska bilaterala. Detta gäller i första hand UNDP-systemet och EU-kommissionen, i mindre utsträckning UNICEF och UNHCR och knappast alls Världsbanksgruppen.
- Det svenska biståndet kan enklare samordnas med samarbetslandets egen planering.
- Stora multilaterala bidrag har väsentligt större negativa betalningsbalanseffekter (i Sverige) än bilateralt bistånd.
- Vissa multilaterala organs och framför allt Världsbankens policyvillkor för att lämna bistånd går ibland längre än den svenska biståndspolitikens.

En mer omfattande analys av frågan i vilken mån det multilaterala biståndet bidrar till att uppfylla de svenska biståndspolitiska målen har bara skett en gång, nämligen i betänkandet *Bistånd genom internationella organisationer* (SOU 1991:48). Betänkandets allmänna slutsats är att det multilaterala biståndet inte är underlägset det bilaterala från effektivitetssynpunkt. Dock understryks att denna jämförelse gäller bilateralt bistånd i allmänhet och inte just det svenska biståndet. Kommittén försökte inte jämföra multilateralt bistånd med det svenska biståndet – något som idag är svårt att förstå.

Utredningen pekade dock på två väsentliga fördelar med det bilaterala biståndet: ”vi har lättare att kontrollera och påverka dess effektivitet; och ”det kan styras mer exakt mot specifika mål, eftersom vi inte behöver dela inflytandet över det med andra givarländer”.

Från mitten av 1990-talet har balansen mellan bilateralt och multilateralt bistånd och deras respektive för- och nackdelar inte utgjort någon särskilt prioriterad fråga i Sverige. DAC uppmärksammade i sin rapport om Sverige 2005 (DAC 2005) detta faktum och efterlyste en övergripande strategi för det svenska multilaterala biståndet saknas. En sådan presenterades av regeringen 2007 (se avsnitt 8).

4.6. Samarbetslandets ansvar

Hela tanken med bistånd är att det skall stödja partnerlandets egna utvecklingsansträngningar. Det har också varit ledstjärnan för svenskt bistånd alltsedan 1962:100. Där talade man om biståndet som hjälp till självhjälp. Eftersom det gällde stat till stat relationer så motsvarade mottagaren också landets regering inom ramen för den mer eller mindre demokratiska struktur som förelåg i respektive samarbetsland. Trots att frågan om samarbetslandets ansvar för sin egen utveckling och därmed också för den del av finansieringen som biståndet utgjorde, har detta varit en av de svåraste frågorna att hantera under biståndets relativt korta historia. Samarbetslandets ansvar har betonats gång på gång – vid landprogrammeringens införande i början av 70-talet, i den utredning om roller och ansvar i biståndet som Sida genomförde 1988-89 och som var avgörande för Sidas arbetsformer vid denna tidpunkt, i Afrikautredningen 1997 där begreppet partnerskap betonades och konkretiserades och inte minst under de senaste årens betoning av äganderätt (ownership), inklusive Parisagendan och PGU (se nedan). Tanken är att mottagaren måste ”äga” sitt projekt, program eller ekonomisk/politiska reform. Om inte detta engagemang finns hos mottagaren kan inte någon bärkraftighet utvecklas.

På landnivå betyder detta synsätt att biståndet måste anpassas till gällande procedurer, system och regler. För att få en bärkraftig utveckling, men också för att främja respekten för de lagar som gäller, måste biståndsfinansierade aktiviteter gå igenom ”och utnyttja redan befintliga upphandlingsförfaranden, skattesystem, tullmyndigheter osv. och inte försöka gå runt” dem. Mottagaren måste således inte bara se till att det finns resurser, tid och personal för genomförandet av insatser på alla nivåer utan också och framför allt ta ansvar för administration och ledning. (Johnston och Wohlgemuth 1997). Den arbetsmetodik som utvecklats inom biståndet för att hantera detta kallas kapacitetsutveckling. Idén är att biståndet skall stödja utbyggnaden av den kompetens och kunskap som krävs för att samarbetslandet skall kunna hantera sin egen utveckling. Detta slag av bistånd har prioriterats av Sverige alltifrån dess start men har utvecklats liksom allt annat bistånd i takt med nya erfarenheter och nya trender tagits ombord (Johnston och Wohlgemuth 1997 och Wohlgemuth 2005).

Vikten av samarbetslandets ansvar för sin egen utveckling är en av de flesta delad uppfattning. Samtidigt visar varje omfattande historiebereskrivning, utvärdering eller studie av biståndet att man misslyckats med att i praktiken upprätthålla denna princip på grund av att givaren tagit för stor del av ansvaret och det därigenom inte funnits någon på mottagarsidan som känt sitt ansvar att föra frågorna vidare efter det att givaren lämnat scenen. Detta gäller framför allt de allra fattigaste och därför oftast också svagaste länderna, flertalet i Afrika. Detta finns dokumenterat i ett flertal studier. Här skall hänvisas till tre som fått stor betydelse för svenskt och nordiskt bistånd. Den första var en mycket omfattande nordisk utvärdering (DANIDA m fl., 1988) av personalbiståndets effektivitet inom 55 projekt i de tre afrikanska länderna Kenya, Tanzania och Zambia. Den visade att medan de kortsiktiga projektmålen i de flesta fallen hade uppnåtts, så lyste bärkraften, dvs. de bestående resultaten efter biståndsgivaren upphört med sitt stöd i nästan samtliga projekt helt med sin frånvaro. Den andra är en omfattande (tre volymer) historiebereskrivning över det norska biståndet – 50 år (*The history of Norwegian aid*, 2003). Den visar med all tydlighet hur man igen och igen dragit slutsatsen att mottagaren måste få ökat ansvar för sin egen utveckling inklusive den biståndsfinansierade och hur man av olika skäl frångått detta till men för insatserna. Särskilt tredje volymen som försöker förklara varför de höga ambitioner man hade vid en nyorientering av det norska biståndet år 1990 att sätta ägandeskapet i fokus misslyckades är

intressant läsning i detta sammanhang. Den tredje är den omfattande utvärdering som Sida lät göra 2002 *Ownership of Sida Projects and Programs in East Africa* (Sida, 2002) och som bekräftar de flesta av de slutsatser som dragits i de många studierna tidigare på följande sätt:

With regard to projects, Sida has a mixed record of involving beneficiaries in the cycle of selection, design, implementation and monitoring outcomes. With the shift towards program assistance, this experience required reinterpretation. ...

Perhaps the most fundamental mistake is to presume that recipient ownership can arise from a process that is initially donor-driven. ... there are circumstances in which more development assistance, especially more in the absence of implementation capacity, can make matters worse. ...

- 1) if it is not recipient-owned, the funds are likely to be used ineffectively, while consuming scarce national resources for administration;
- 2) fungibility can result in reducing the government's incentive to raise domestic resources for development, or provide an incentive to divert national resources for development, or provide an incentive to divert national resources to unproductive uses;
- 3) by fostering aid dependency, in which macroeconomic stability becomes derivative from large aid flows.

Frågan om samarbetslandets ansvar bottenar till syvende och sist i relationen mellan en givare och mottagare. Biståndsforskningen som ägt rum under de senaste tjugo åren har också till stor del studerat denna relation. Den asymmetri som finns mellan en givare och en mottagare är komplicerad redan i sig. Den kompliceras ytterligare om den ena parten är svag, har ett svagt utvecklat politiskt system som har svårigheter att ställa krav på ansvarstagande av sina politiskt valda representanter och som dessutom är ytterligt beroende av bistånd inte bara för nya investeringar utan också för att driva den normala verksamheten.

4.7. Enskilda organisationer

Det svenska biståndet växte ursprungligen fram ur frivilligorganisationernas arbete i och kontakter med länder i Syd. Det är därför inte så märkligt om enskilda organisationer spelat en väsentlig roll i det svenska utvecklingssamarbetet också sedan detta i huvudsak består av samarbete mellan regeringar och med mellanstatliga organisationer. Sverige har, tillsammans med Norge och Nederländerna under hela biståndshistorien tillhört den grupp länder som lämnat en relativt stor andel av sitt totala bistånd för att användas av enskilda organisationer.

I DACs Peer Review av Sverige noteras att civilsamhällets organisationer (i Sverige och i samarbetsländerna) utgör en viktig kanal för svenskt bistånd. År 2007 utgjorde stödet genom olika typer av CSOs 25 procent av det totala ODA⁷. Enligt egen statistik förmedlade Sida år 2009 drygt 32 procent av biståndsmedlen till och genom olika typer av CSOs (ca 5,5 av 16,9 Miljarder SEK). Av dessa 5,5 Miljarder SEK gick ca 2,6 Miljarder till/genom Svenska enskilda organisationer⁸, medan resten delas mellan internationella organisationer och nationella organisationer i samarbetsländerna.

Sverige antog 2009 en policy för stöd till det civila samhället⁹, där målet för stöd till och samverkan med det civila samhällets aktörer är – ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer som bidrar effektivt, med ett rättighetsbaserat arbete, till minskad fattigdom i alla dess dimensioner. Regeringens bedömning är att ett starkt och livskraftigt civilt samhälle i utvecklingsländer, vars verksamhet balanserar och kompletterar stat, kommun, marknadsaktörer och multilaterala organ, är en förutsättning för uppfyllandet av det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete. Policyn tydliggör alltså att det

⁷ OECD/DAC Peer Review Sweden, 2009

⁸ Sidas statistik i PLUS, juni 2010

⁹ Pluralism – Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete, RK/UD, 2009.

civila samhällets aktörer har en nyckelroll för fattigdomsminskning och en särskild betydelse och potential för att bidra till och stärka en demokratisk utveckling. En betydande del av svenskt bistånd genomförs också redan i samarbete med CSOs, och indirekt stöd ges också för att bidra till ett gynnsamt samhällsklimat för det civila samhället att verka i.

Sverige ska enligt policyn främja representativa, legitima och självständiga aktörer i det civila samhället i utvecklingsländer som, utifrån sina roller som *röstbärare* och *organisatör av tjänster*, bidrar till fattigdomsminskning. En *organisatör av tjänster* kan definieras som en gruppering som samlas kring ett visst ändamål för att organisera och/eller utföra en tjänst. Stöd kan alltså utgå till organisationer som vill finna lösningar på konkreta problem, och som organiserar en tjänst åt sin egen grupp eller till förmån för andra. En *röstbärare* kan definieras som en gruppering som verkar för sina idéer i förhållande till det övriga samhället och/eller interns och som därigenom ger möjlighet för individer att gemensamt tillvarata sina intressen. Stöd kan till exempel utgå till organisationer som driver sina uppfattningar kring vissa frågor, och/eller verkar för ökad granskning och ökat ansvarsutkrävande av beslutsfattarens åtaganden och ageranden. Många organisationer agerar samtidigt som röstbärare och organisatör av tjänster, där rollerna blir ömsesidigt förstärkande.

Vidare ska *kapacitetsutveckling* i det civila samhället prioriteras. Med detta menas stöd till CSOs i utvecklingsländer och kapacitetsutveckling utifrån deras egna prioriteringar. Svenska CSOs har, utifrån sina värdegrunder, exempelvis vad gäller intern demokrati, jämställdhet, långsiktiga samarbetsrelationer ofta en särskild potential att främja kapacitetsutveckling och ömsesidigt lärande med sina samarbetspartner.

Enligt Sida-skriften *Sidas policy för det civila samhället* (2004) finns det fyra typer av stöd till det civila samhället: 1) Till organisationer som valts i egenskap av sin kompetens som genomförare av ett för Sida viktigt uppdrag. 2) För att stärka den enskilda organisationens kapacitet som demokratisk aktör. 3) Stöd till organisationer och nätverk för att stärka det civila samhällets roll som arena för medborgerligt engagemang och organisering. 4) För att bidra till utvecklingen av ett gynnsamt samhällsklimat. Dessutom kan utvecklingssamarbetet på regeringsnivå innehålla stöd till reformer och kapacitet i förvaltningen som ökar utrymmet för det civila samhällets agerande. Stöd lämnas även till svenska enskildas organisationers opinionsarbete i Sverige. Dessa organisationer har varit viktiga i att bibringa en ökad kunskap och medvetenhet hos den Svenska befolkningen kring utvecklingsländer och utvecklingens problem och möjligheter. Under de senaste åren har dock medel för dessa insatser kraftigt skurits ned.

Bidragen till enskilda organisationers verksamhet ökade under 1990-talet och inställningen till denna uttrycktes i allt mer positiva termer. De komparativa fördelarna med sådant bistånd ansågs framför allt vara:

- De har lättare att nå ut med sin verksamhet på lokal nivå.
- De har bättre kunskap om utvecklingen på denna nivå och kan därför också bidra med information om hur ”verkligheten på gräsrotsnivå” ser ut.
- De är flexiblare och snabbare i till exempel katastrofsituationer.
- De kan arbeta också i länder där regeringens utvecklingspolitik inte är sådan att Sverige vill samarbeta på regeringsnivå.

Enskilda organisationer har också påverkat politiken för det svenska utvecklingssamarbetet. Ett exempel var deras kampanj och argument för ökade skuldavskrivningar. Ett annat har varit den starka kritiken mot de sociala och ekonomiska effekterna av strukturanpassningsprogrammen, där de såg problemen långt före de statliga biståndsorganisationerna, som var kraftigt påverkade av IMF:s och Världsbankens perspektiv. Svenska enskilda organisationer har i allt större utsträckning samarbetat i form av olika nätverk med motsvarande organisationer i både Syd och Nord. De enskilda organisationerna har för dessa ändamål erhållit särskilda informationsbidrag. Villkoren för sådan har dock blivit mer restriktiva under de senaste åren.

4.8. Humanitärt bistånd

Målet för Sveriges humanitära biståndspolitik är att bidra till att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för eller står under hot att utsättas för väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden som väsentligt åsidosätter befolkningsgruppers eller hela samhällens försörjnings- och överlevnadsmekanismer. I väpnad konflikt avser detta främst civilbefolkningen, men kan även avse medlemmar av väpnade styrkor som inte längre deltar i stridigheter, såsom sårade och sjuka. Humanitära biståndsinsatser utgörs av materiellt bistånd, t ex livsmedel, rent vatten, sanitetsanläggningar och sjukvård, samt av skyddsinsatser som avser att säkerställa nödlidandes rättigheter till värdighet och fysisk säkerhet. Stöd till flyktingar och det ökande antalet internflyktingar är en viktig del av det humanitära arbetet, liksom satsningar på kvinnor och barn som ofta är särskilt utsatta i humanitära situationer. Även stöd till röjning av minor och andra explosiva lämningar är exempel på humanitära insatser. För att minska sårbarheten är det viktigt att arbeta förebyggande samt att ta hänsyn till miljöpåverkan och klimatförändringar (Policy för Sveriges humanitära bistånd, 2010). Varje stat har förstahandsansvar att möta de humanitära behov som uppstår inom det egna landets gränser. I de fall staten, eller andra institutioner, i det utsatta landet inte vill eller kan leva upp till detta ansvar har utomstående stater och/eller organisationer enligt det humanitära imperativet ett ansvar att lämna stöd. Detta ansvar bygger på de humanitära principerna om humanitet (att avhjälpa mänskligt lidande varhelst det uppstår), opartiskhet, (faktorer som kön, religion, folkgruppstillhörighet eller politisk åskådning får inte styra vem man väljer att hjälpa), neutralitet (biståndet får inte ta ställning i en väpnad konflikt där det genomförs), och oberoende (biståndet får ej bli beroende av någon part för att kunna användas) Sverige lämnar finansiella bidrag till organisationer, såväl svenska som internationella, för genomförande av humanitära biståndsinsatser inklusive framför allt FN-organ, Internationella Rödakors- och Rödahalvmånerörelsen samt organisationer i det civila samhället. Sverige bör vidare endast lämna stöd till organisationer som har anslutit sig till etablerade internationella uppförandekoder. Bidragen ska vara flexibla och förutsägbara i syfte att möjliggöra för mottagande organisationer att underlätta planeringen och anpassningen av insatser. (Policy för Sveriges humanitära bistånd, 2010).

Stödet kanaliseras genom FN eller svenska och internationella frivilligorganisationer. De internationella regelverk som styr det svenska humanitära biståndet är den internationella humanitära rätten som den uttrycks i Genèvekonventionen från 1949 och deras tilläggsprotokoll och syftar till att ge opartiska humanitära organisationer möjlighet att ge skydd och bistånd till civila. Flyktingkonventionen från 1951 och dess tilläggsprotokoll utgör ett grundläggande folkrättsligt instrument till skydd för människor på flykt. 1948 års Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna utgör ytterligare en grund för att tillgodose människors behov av humanitär assistans i såväl väpnad konflikt som i katastrofsituationer, liksom Generalförsamlingens i FN resolution om det humanitära biståndet (1991) och FN:s säkerhetsråds resolutioner om kvinnor, fred och säkerhet. Vidare ska Sveriges humanitära bistånd vägledas av EU:s konsensusdokument om humanitärt bistånd och tillhörande handlingsplan som utgör en gemensam ansats för EU:s humanitära bistånd (Policy för Sveriges humanitära bistånd, 2010).

Trots den till synes enkla utgångspunkten för när och hur humanitärt bistånd ska ges, är verksamheten förknippad med flera komplikationer. En grundläggande utgångspunkt när en humanitär biståndsinsats sätts in måste vara att den inte gör mer skada än nytta. Man måste arbeta efter principen ”do no harm” (Andersson 1999). Detta kräver moraliska överväganden men det kräver även att insatsen är lokalt förankrad samt bygger på mottagarens ägarskap och på användandet av lokal kapacitet.

Ofta har frivilligorganisationer, som Röda Korset, större möjligheter att nå direkt fram till de nödställda och att samarbeta med det lokala civila samhället, varför humanitärt bistånd vanligtvis kanaliseras genom dessa. Många gånger kan det dock vara svårt att finna den lokala kapacitet som behövs för förankring och ägarskap. I en del fall har den lokala kapacitet som faktiskt en gång fanns helt undergrävt och försvunnit i skuggan av en intensiv internationell

biståndsinsats (Juma och Suhrke, 2002). Kapacitetsbyggande insatser som inte tar till vara lokala strukturer och värderingar är dömda att misslyckas. Alltför ofta är aktörerna vid en humanitär insats alltför upptagna med att se snabba och redovisningsbara resultat, varför perspektivet lätt blir kortsiktigt. Detta leder till att det lokala kapacitetsbyggandet får låg prioritet.

Ytterligare en fråga är problemet med neutralitet och opartiskhet när en humanitär biståndsinsats görs i ett konfliktområde (Macrae, 1999). Neutralitetsprincipen innebär att hjälp ska fördelas efter behov, inte efter vilken part i konflikten mottagaren företräder. Icke desto mindre krävs en medvetenhet av konfliktens politiska dimension, så att hjälpinsatsen inte förvärrar eller komplicerar den konflikt vars offer man vill hjälpa. En politisk analys av konflikten och en analys av ifall de medel som sätts in verkligen har avsedd effekt, måste därför alltid föregå insatsen.

Det kan vara mer attraktivt för politiker att kopplas till insatser för att hjälpa akut nödlidande som fått medial uppmärksamhet, än att arbeta för långsiktigt och mer komplext utvecklingsstöd i form av t.ex. budgetstöd. Det humanitära imperativet och gränsdragningen mellan de två typerna av biståndet blir särskilt viktiga när det gäller länder som Zimbabwe och Nordkorea. Gränsdragningen mellan humanitärt och utvecklingsbistånd är dock inte alltid solklar. Sverige har länge haft ett s.k. utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd, som t.ex. inneburit att man under 18 års tid givit humanitärt bistånd till hälsofrämjande aktiviteter i Afghanistan. Frågan är hur långsiktig man kan tillåtas vara i det kortsiktiga. En annan aspekt av denna gränsdragning är hur man ska hantera situationen i länder som befinner sig i en övergång till en situation där humanitärt bistånd inte längre behövs.

Hur långt sträcker sig det humanitära imperativet? Ska humanitär hjälp ges till människor som flytt undan en konflikt och lever i flyktingläger, men som samtidigt bär ansvar för och har utfört handlingar helt i strid mot de mänskliga rättigheterna, som t.ex. mord och systematiska våldtäkter? Detta problem ställdes givare av humanitärt bistånd inför i samband med folkmordet i Rwanda, när de ansvariga levde i flyktingläger i Kongo-Kinshasa. Här föreligger ett behov av principer och allmänna moralregler för att hantera svåra problem och val vid en hjälpinsats (Slim 1999). Det är också viktigt att vara medveten om att hjälpinsatser alltid är en konsekvens av andra människors våldshandlingar. Därför blir de svåra moraliska val hjälparbetare står inför produkter av moraliska val som redan gjorts av politiska ledare och andra individer eller grupper. Ytterligare en komplikation är att humanitärt bistånd, även när det kanaliseras via FN-organ och enskilda organisationer, kan bidra till att "banditregimer" kan sitta kvar längre vid makten än de skulle ha gjort utan sådant bistånd.

5. Politik för Global Utveckling (PGU)

År 2003 beslöt den svenska riksdagen om Sveriges politik för global utveckling på grundval av regeringens proposition om Gemensamt ansvar (prop. 2002/03:122). Den hade föregåtts av en större utredning (Globkom, SOU:2001:96) och ett omfattande remissförfarande. Med utgångspunkt från den nya globala situationen inför millennieskiftet och nära femtio års erfarenhet av bistånd skulle Sverige ta nya tag i sina relationer med omvärlden och framför allt den tredje världen. Det övergripande målet för denna politik är att den **skall bidra till en rättvis och hållbar global utveckling** och att detta mål gäller för alla politikområden. I propositionen sägs uttryckligen att Sverige bör föra en sammanhållen politik för global utveckling och att "samstämmigheten mellan olika svenska politikområden bör stärkas i syfte att göra den samlade politiken mer utvecklingsfrämjande" (Prop. 2002/3:122). I propositionen betonas att politiken för global utveckling bör bidra till att "målsättningar för olika politikområden harmonieras i största möjliga mån" Det som görs inom ett politikområde skall således helst även bidra till verksamheten inom andra områden. Behovet av fördjupad samstämmighet betonas även vad gäller EU-nivån och på allmän internationell nivå.

I och med detta inför Sverige formellt en politik gentemot den fattiga delen av världen som inte bara berör biståndet utan skall omfatta samtliga politikområden:

- Rättsliga frågor
- Säkerhets- och försvarspolitiken
- Handelspolitiken
- Migrationspolitiken
- Politik för social omsorg och hälsa
- Ekonomisk politik och finansiella frågor
- Utbildningspolitiken
- Jordbruks- och fiskepolitiken
- Kulturpolitiken
- Miljöpolitiken
- Näringspolitiken
- Biståndspolitiken

Även om som ovan diskuterats samverkan (koherens) tagits upp i flera länder inklusive EU så är Sverige det första land som på detta sätt formellt infört detta koncept om övergripande politik på alla områden. Det har också etablerats en organisation som skall tillse att denna politik genomförs enligt fattat beslut med en enhet vid Utrikesdepartementet som ansvarig och med årlig rapportering till Riksdagen (Regeringens Skrivelse 2005/06:204 är den senaste). Avgörande för hur väl politiken skall lyckas är dock den politiska viljan att i svåra målkonflikter mellan svenska inhemska intressen ändå välja till förmån för de allra fattigastes i tredje världen intressen.

Det övergripande målet för alla politikerområden är således enligt PGU att **bidra till en rättvis och hållbar utveckling globalt** och syftar till att bidra till uppfyllandet av FN:s millenniedeklaration och millennieutvecklingsmålen. Det övergripande målet stöds av två perspektiv

- Ett rättighetsperspektiv som utgår ifrån varje människas lika värde och rättigheter, och
- Ett fattigdomsperspektiv som utgår ifrån fattiga människors egna prioriteringar.

Det stöds vidare av de åtta huvuddragen, varav de två sista kallades särskilda ansträngningar i propositionen, men i senare riksdags- och regeringsdokument kallas huvuddrag:

- Demokrati och god samhällsstyrning
- Respekt för de mänskliga rättigheterna
- Jämställdhet mellan kvinnor och män
- Hållbart utnyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön
- Ekonomisk tillväxt
- Social utveckling och trygghet
- Konflikthantering och säkerhet
- Globala gemensamma nyttigheter

Perspektiven och huvuddragen syftar till att ge vägledning till de som skall handlägga ärenden inom de olika politikerområden över hur de skall bereda sina ärenden och föra den bilaterala och internationella dialogen inom sina områden. Detta gäller inom FN såväl som EU och bilateralt med olika länder i Nord såväl som Syd. Och det gäller samtliga områden från handel till fiskepolitik, försvar och migration.

Efter att ha diskuterat samverkanspolitiken i stort, behandlar PGU biståndspolitiken i särskild ordning. Där framgår att biståndspolitiken är ett av de många områden som faller under samverkanspolitiken och skall underordnas denna. Det övergripande målet gäller således även biståndet liksom perspektiven och huvuddragen. PGU specificerar även ett särskilt mål för biståndet nämligen **att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina**

levnadsvillkor. Perspektiven och huvuddragen skall i detta avseende inte ses som delmål utan som nödvändiga byggstenar i kampen att avskaffa fattigdomen. I detta sammanhang blir dialogen mellan givare och mottagare central. Det är där som alla dessa aspekter skall dryftas och analyseras (Prop. 2002/3:122).

Diskussionen kring perspektiven och huvuddragen i PGU är också biståndsteoretiskt intressant. Även om svensk biståndspolitik inte kan ses som grundad på någon explicit utvecklings teori betonas att utveckling aldrig kan skapas utifrån. Av denna anledning anser man att politiken måste utgå från de två grundläggande perspektiven, rättighetsperspektivet och fattigdomsperspektivet. Fattigdom kan anses vara ett relativt begrepp och därför skall de fattigas egna perspektiv behov, intressen och förutsättningar vara styrande för svensk biståndspolitik (Prop. 2002/3:122, s 21). Fattigdomen uppvisar dessutom stora variationer – den är kontextuell – vilket innebär att fokus för analys och bistånd måste utgå från fattigdom till just fattiga människor. Den fattiga individens erfarenheter av fattigdom blir utgångspunkten för definitionen av fattigdom. Analys och stöd måste ha som utgångspunkt att bekämpa fattigdomen. Fattigdomsbekämpning är relevant för samtliga sektorer inom ett samarbetsland och ställer nya krav på hur man skall arbeta med biståndet.

Rättighetsperspektivet ser fattiga människor som individer med egen kraft och vilja att skapa utveckling; de är inte enbart mottagare. (prop. 2002/3:122, s 20) Individer är bärare av rättigheter, inte föremål för åtgärder, oavsett kön, ålder, funktionshinder, etnisk tillhörighet eller sexuell läggning. Respekt för mänskliga rättigheter är ett huvuddrag för bistånd. Dessutom kan marginaliserade grupper utgöra en resurs med förmåga att skapa förändring i utvecklingsarbetet. Svenskt bistånd på detta område domineras av insatser på utbildning och information inom ramen för det civila samhället i samarbetslandet. Fattigdoms- och rättighetsperspektiven är intimt sammankopplade eftersom kvinnor som är fattigare än män, är överrepresenterade bland ensamhushåll med barn, oftare hankar sig fram inom den informella sektorn och ofta saknar inflytande över familjens intjänade pengar. Detta vill svensk biståndspolitik ändra på. (sid. 21). Även de åtta huvuddragen hänger intimt tillsammans och kan inte tillämpas åtskilda från varandra utan måste tillämpas i ett slags syntes.

I PGU fastläggs även att huvudansvaret för situationen och utvecklingen i utvecklingsländerna ligger hos länderna själva. Man slår således återigen fast att det är ägarskap som gäller och för att detta skall kunna utövas på ett riktigt sätt krävs också att olika biståndsinsatser utformas i nära dialog med mottagarländerna i fråga. En process grundad på partnerskap är en viktig förutsättning för att utvecklingsbiståndet skall fungera på ett effektivt sätt både för samarbetslandet och för biståndsgivaren. Ett annat viktigt inslag i den nya politiken är en stark strävan att effektivisera det internationella utvecklingsarbetet genom avbindning, bättre samordning, enklare procedurer och noggrannare uppföljning. ”Målet bör vara att alla aktörer anpassar sig till samarbetslandets system” (prop. 2002/03:122 s 71). Detta slogs alltså fast tre år före Parisdeklarationen och visar att Sverige i dessa frågor låg lite före den internationella trenden.

PGU har reformerats sedan 2006, framför allt genom regeringsskrivelser till riksdagen 2008 och 2010 (se avsnitt 8).

6. Det multilaterala biståndet och relationen till EU

Det multilaterala biståndet presenterades i avsnitt 4.5. Det multilaterala biståndet administreras huvudsakligen av UD. Merparten går genom FN-systemet, framför allt UNDP och UNICEF, medan Världsbanksgruppen får c:a en tredjedel (varav merparten går till IDA). Via Sida går dessutom väsentliga belopp, till exempel i form av katastrofbistånd till FN-organ som sköter distribution och upphandling liksom till såväl FN-organ som Världsbanken för specifika projekt och utredningar och forskning (multibi).

Det svenska biståndet till de multilaterala organen var aldrig särskilt kontroversiellt och hade gott stöd hos folkflertalet. Detta bekräftades av den redan nämnda utredningen från 1991. Mot slutet av 1980-talet reagerade emellertid givarna på den ökade ineffektiviteten hos flertalet FN-organ. FN:s program och fonder fick allt svårare att skaffa de medel de behövde för att fullgöra sina uppgifter. I stället fick Världsbanksgruppen och de regionala bankerna successivt en viktigare roll som förmedlare av resurser. Från svensk liksom de övriga nordiska ländernas sida fortsatte man dock att ge FN starkt stöd. Det multilaterala biståndet i absoluta tal ökade kraftigt med de ökningarna av biståndet i stort som följde av att Sverige syftade till att uppnå en procentmålet samtidigt som andra givare minskade sitt stöd. Detta innebar att Sveriges (Nordens) relativa andel av biståndet till några av de multilaterala organen blev oproportionerligt stor i förhållande till våra länders möjlighet att påverka de olika organen. Då man samtidigt upplevde att FN-organen opererade med en mycket ineffektivt biståndsadministration kände de nordiska länderna i ökande utsträckning att de måste göra något.

I slutet av 1980-talet påbörjades därför ett omfattande arbete det s.k. Nordiska FN projektet med syfte att försöka påverka FN biståndets organisation i riktning mot ökad effektivitet (Rundin, 1997). Detta resulterade i att de nordiska länderna 1991 gemensamt föreslog viktiga reformer av FN-systemet. Efter långa förhandlingar fick projektets idéer ett genombrott vid 1993 års generalförsamling. De nordiska länderna tog ett nytt reforminitiativ i FN 1996. På det Nordiska FN-projektets grund vidgades perspektivet till FN:s lokala organisation (Rundin 1997). Arbetet har återigen tagits upp under 2005/06 samtidigt som analyser över biståndets effektivitet inom ramen för de multilaterala organen har fått ny aktualitet. Från svensk sida har alltid frågan om att värna om ett starkt och självständigt FN måste vägas mot trycket att detaljstyra och hävda egna intressen.

Den nya multistrategi som beslutades om 2007 har tagit denna kritik på allvar och har föreslagit långtgående insatser för att komma till rätta med dessa problem. Nya metoder för hur Sverige skall bedöma resultaten av satsningarna av det multilaterala systemet har införts och särskilda strategier skall upprättas vad gäller alla biståndsmottagande multilaterala institutioner.

Sverige blev medlem av Europeiska Unionen (EU) år 1995. Ambitionen att uppnå en integrerad biståndspolitik för alla medlemsländer har varit hög inom både Kommissionen själv och hos de som strävar efter ökad integration mellan medlemsstaterna i stort. Frågan är efter mer än ett decennium av medlemskap om och i så fall hur mycket svenskt bistånd har integrerats eller påverkats av medlemskapet.

Den mest påtagliga konsekvensen av medlemskapet är att en väsentlig del av den årliga svenska biståndsbudgeten nu kanaliseras via EU – år 2002 uppgick detta till 7 %. Detta har dels skett i form av bidrag till EU:s utvecklingsfond, EDF, dels genom att avräkning mot biståndsanslaget har gjorts för den del av EU-biståndet som finansieras direkt över EU:s budget och som därför betalas in som en del av den svenska årliga ”medlemsavgiften” till EU. Detta har i sin tur lett till ett stort svenskt engagemang i Kommissionens beslutsprocess. Sverige har tagit sin roll inom EU:s bistånd på stort allvar och lagt ner mycket tid inom biståndsadministrationen på att påverka beslutsprocessen inom EU.

EU-kommissionens policydokument ligger ofta nära de svenska till sina mål och sitt innehåll, medan metoderna att genomföra och följa upp är - trots åtskilliga reformer de senaste åren -

komplikerade och arbetskrävande. Det innebär bland annat att handläggningstiderna är långa och verksamheten slutet både för samarbetspartnern och för medlemsländerna. Hela verksamheten påverkas också negativt av att synen på biståndet kraftigt skiljer sig åt mellan olika länder i Europa. Sverige tillsammans med de s.k. "likasinnade" länderna driver en mer oegennyttig biståndspolitik medan de andra ser mer till sina egenintressen. Förenklat kan man säga att EU: s biståndspolitik varit färgad av den första gruppen, medan metoder och genomförandesystem varit färgad av den andra. När policyn inte är koherent med metod och genomföringssystem uppstår problem som genereras av EU-maskineriet självt. Några grundelement i relationen Sverige/EU-kommissionen på biståndsområdet har varit:

- Omkring sju procent av det svenska biståndsanslaget har slussats till EU.
- Svensk engagemang i EU-biståndet sker a) på policynivå i Bryssel; b) på planerings- och genomförandenivå i Bryssel; c) i lokalt samarbete i enskilda samarbetsländer.
- Sverige är aktivt engagerad i arbetet för att reformera EU-kommissionens biståndsverksamhet.
- Trots det svenska engagemanget för reformer av EU-biståndet har Sverige inte någon nyckelperson på inflytelserik nivå i det direktorat som är ansvarigt för bistånd.
- Det är en svensk grundinställning, bland annat uttrycket i PGU, att EU kan och bör utgöra en viktig kraft för en rättvis och hållbar utveckling i världen. Enligt PGU bör därför Sverige aktivt arbeta för bättre samstämmighet i EU: s politik i relation till utvecklingsländer och för att utvecklingsaspekter beaktas inom alla EU: s politikområden (Prop. 2002/3:122, s.52). EU: s utvecklingssamarbete är en viktig del av Sveriges utvecklingssamarbete. Kvaliteten och effektiviteten bör stärkas och Sverige bör vara fortsatt pådrivande för att åstadkomma detta (prop. 2002/3:122, s.66).

Ett vanligt resonemang bland de politiskt ansvariga utgår ifrån att EU-kommissionens totala bistånd är stort – EU-kommissionens bistånd motsvarade 2003 omkring tre och en halv gång så mycket pengar som det svenska bilaterala biståndet. Därför är det viktigt att Sverige lägger ned kraft på att försöka styra EU-biståndet i en riktning som liknar den svenska och att försöka att reformera EU: s biståndssystem så att det blir effektivare. Bland några av administratörerna som är involverade i genomförandet och som bekräftats av Globkomutredningen (Globkom 2001, sid. 290) finns en annan inställning, nämligen att systemet är så tungrott och medlemsstaternas möjligheter att på ett tillräckligt tidigt stadium göra någon skillnad är så små att verksamheten känns föga meningsfull.

Sedan långt tillbaka har det funnits en ambition i EU-kommissionen att göra den till ett samordnings- och harmoniseringsinstrument för alla EU: s medlemsländer. De diskussioner som ledde fram till det nuvarande Cotonou avtalet för bistånd till ACP- länderna var centrala i detta arbete och ledde fram till ett gemensamt uttalande om en gemensam EU policy för internationellt utvecklingssamarbete i november 2000 (EU 2000). Också på det mer paktiska planet antogs riktlinjer för harmonisering av operationell samordning år 2001 (EU 2001). En ny politik för biståndet togs fram 2005. Trots alla ansträngningar och den höga ambitionen i Bryssel har föga skett i praktiken på detta område. Det beror bland annat på att arbetet inom DAC har kommit väsentligt längre på området. Diskussionerna i sig har dock haft betydelse för hur frågorna hanteras i Sverige något som bekräftades i en intervju med dåvarande statssekreteraren Gun-Britt Andersson vid UD genomförd under 2002 (Wohlgemuth 2003, s. 59-61). Arbetet idag med den gemensamma Afrikastrategin mellan EU och AU är ett nytt fält på vilket detta nära samarbete fortsätter (EU-Africa, 2007).

Svårigheterna att samordna medlemsstaterna inom ramen för en biståndspolitik beror också på att EU-kommissionen har ytterst begränsad kapacitet för att åstadkomma denna nödvändiga samordning. I de flesta samarbetsländer finns dessutom både UNDP: s och Världsbankens representationskontor, som av tradition haft samordningsansvar på nationell nivå. UNDP har haft en samordnande roll sedan långt tillbaka och Världsbanken har förstärkt de tidigare lokala Världsbankskontoren och inrättat nya, som fått en allt större roll i samordningen. Detta innebär att EU: s representationskontor i samarbetsländerna i samordningsarbetet ofta fungerar ungefär på samma sätt som de större bilaterala biståndsgivarnas ambassader.

Däremot kan EU-kommissionen spela en ledande och samordnande roll när det gäller att föra en gemensam dialog om viktiga policyfrågor med partnerlandets regering. Intressant blir att se hur den nya organisationen för externa relationer som är under genomförande som en del av Lissabonavtalet kommer att förändra denna bild.

Sammanfattningsvis skapar medlemskapet i EU möjlighet att påverka EU-kommissionens bistånd, men också i de interna diskussionerna i EU hos övriga medlemsstater försöka få gehör för frågor och argument som Sverige bedömer som särskilt viktiga. Det har vidare i hög grad påverkat biståndsadministrationens arbete både vad gäller policyarbete och det praktiska arbetet. Samarbetet mellan medlemsländerna på fältet är en stor och ny verksamhet. Samtidigt har samarbetet minskat utrymmet för ett svenskt agerande i enskilda frågor som inte är i överensstämmelse med EU:s policy.

7. Biståndet organisation och dess innehåll

Det som påverkat biståndets innehåll mest under åren är dess snabba ökning. Det gällde framför allt åren under vilka enprocentmålet förverkligades och sedan slutet på 1990-talet åter gäller. Alla goda principer om koncentration till få länder och sektorer inom vilka man är verksam har fått vika när man skall möta de högt ställda förväntningarna om biståndets kvantitet.

Tabellerna 1-4 ger en översiktssbild av biståndets geografiska och ämnesmässiga fördelning under de senaste åren, och genom vilka organisationer det slussats.

Table 1: Svenskt bistånd, 1996-2009. US\$ millioner (löpande priser) och %

	1996	1999	2001	2003	2005	2009
Total	2,001	1,632	1,667	2,400	3,362	4,548
Utbetalande myndighet						
Bilateralt ^a	70	70	72	74	67	66
av vilket:						
Sida ^b	88	88	82	75	83	77
UD ^b	12	10	13	15	14	19
Övrigt	0	2	1	10	3	4
Multilateralt ^a	30	30	28	26	33	34
av vilket:						
Sida ^c	0	0	28	0	0	0
UD	100	100	72	99	99	100
Övriga	0	0	0	1	1	0
Multilateralt bistånd per mottagare (% of multilateralt bistånd)						
FN systemet	44	46	59	37	42	38
WBG inkl. IMF ^d	74	22	0	0	26	22
Reg.utv.banker ^d	20	13	10	21	9	13
Övrigt	7	1	3	22	5	8
EU	17	19	24	20	18	19
Bilateralt bistånd per kontinent (% of bilateralt bistånd)						
Afrika	35	32	29	39	30	30
Asien	26	18	20	18	18	17
Latinamerika	10	14	12	8	8	6
Europa	6	8	7	6	6	6
Ej landfördelat	23	28	32	29	38	40

Källa: Sida och DAC

Kommentarer: WBG är Världsbanksgruppen. 'Övrigt bilateralt' inkluderar skuldlättnader från Exportkreditnämnden (framförallt 2003). Övriga myndigheter är bland annat Nordiska Afrikainstitutet, Svenska institutet, Folke Bernadotte Akademien, Miljödepartementet, SSM, MSB, SADEV och Riksrevisionen.

Kursen på en US\$ har varierat från SEK 6.70 1996, SEK 7.47 2005 och 7.63 2009.

^a Procent på totalt bistånd.

^b Procent på bilateralt bistånd.

^c Procent på multilateralt bistånd.

^d Det svenska bidraget till IDA i form av skuldsedlar läggs oregelbundet mellan åren.

Svenskt bistånd utbetalas dels genom Sida och dels genom utrikesdepartementet (UD). Det multilaterala biståndet som huvudsakligen administreras av UD uppgår enligt tradition till ungefär 30 % av allt bistånd. Merparten går framför allt genom FN-systemet medan Världsbanksgruppen får ca en tredjedel. Detta går dock svårt att utläsa ur tabellen ovan då utbetalningarna sker genom att skuldbrev utfärdas och att dessa inlöses utanför svensk kontroll. Via Sida går dessutom väsentliga belopp, till exempel i form av katastrofbistånd till FN-organ som sköter distribution och upphandling liksom till såväl FN-organ som Världsbanken för specifika projekt och utredningar och forskning. Geografiskt går merparten av det bilaterala biståndet till Afrika söder om Sahara; främst till södra och östra Afrika. I Asien koncentreras biståndet till de fattigaste länderna i Sydasiens och i Latinamerika till länderna i Centralamerika. Merparten av det svenska biståndet går således till de allra fattigaste länderna. Sida är dock alltsedan sammanslagningen 1995 också aktivt i mindre skala i ett mycket stort antal medelinkomstländer. Faktum är att Sida aldrig hade varit så utspridd över så många länder och områden som när regeringens senaste försök att koncentrera

biståndet till färre länder ägde rum 2007 (se nedan). Eftersom bistånd som inte faller under någon landbegränsning såsom humanitärt bistånd och biståndet genom enskilda organisationer tas med i statistiken ger denna dock inte en rättvisande bild över det biståndet som regeringen självt fattar beslut om.

Några intressanta iakttagelser som inte direkt framgår av tabellerna är:

- Stödet till befrielseörelserna i Afrika och Sydostasien på 1970- och 1980-talen behandlas inte här, men bör inte glömmas bort, dels p.g.a. dess mycket viktiga bidrag till svensk utrikes- och biståndspolitik över en lång följd av år. Dess effekt på valet av mottagarländer med vilka Sverige fortfarande bedriver omfattande biståndssamarbete.
- Det humanitära biståndets kraftiga ökning över åren från stöd till ett fåtal naturkatastrofer under 60-talet till att idag omfatta alltifrån katastrofförebyggande bistånd, bistånd av olika slag under en pågående katastrof och stöd till att ta sig från en katastrof till en fredlig situation s.k. transiton. Detta bistånd uppgår till 2.85 miljarder kronor år 2009 och går till ett mycket stort antal länder runt om i världen. Den engagerar också flera nya aktörer bland annat både militär och polis och gränsdragningsfrågorna mellan bistånd och säkerhetspolitiska åtgärder har blivit mycket svåra att klara ut.
- Biståndet till det civila samhället och enskilda organisationer förblir en viktig del av den svenska biståndspolitik. Huvudparten av medlen kanaliseras genom ca 15 stora svenska paraplyorganisationer som var och en samlar ett antal enskilda organisationer. En stor del kanaliseras även direkt till lokala enskilda organisationer i mottagarländerna. De enskilda organisationerna har också blivit allt viktigare aktörer inom det humanitära biståndet.
- Det svenska stödet till forskare och forskningsinstitutioner i tredje världen, som har en nästan unik uppläggning genom att fokusera på uppbyggandet av inhemsk forskningskapacitet, snarare än stöd till specifika forskningsprojekt eller program.
- Engagemanget från s.k. svenska aktörer inom biståndet (se mer nedan).

Under ett antal år har frivilligorganisationer kritiserat regeringen för att den räknar av vissa poster som bistånd, trots att de enligt dessa organisationer inte borde få definieras som sådant. Det gäller framför allt tre – skuldavskrivningar, kostnader för flyktingar från tredje världen under deras första år i Sverige samt administration. I alla tre fallen är detta dock med vissa definitioner tillåtet enligt DAC. Skuldavskrivningarna varierar kraftigt beroende på vilket år överenskommelser för olika länder träder i kraft. Flyktingkostnaderna beror på antalet flyktingar ett visst år. De fördubblades mellan 2006 och 2008 och sjönk något 2009 till SEK 2.4 miljarder. Administrationskostnaderna fördubblades mellan 2006 och 2009, vilket i huvudsak beror på att regeringen rapporterat in fler slags kostnader till DAC. Totalt har dessa tre poster de senaste åren motsvarat omkring en tiondel av totala biståndsramen på 1 procent av BNI. Trenden har varit svagt avtagande eftersom minskade skuldavskrivningar kompenserat för ökningarna av de andra två kategorierna.

Vad som däremot framgår av tabellen är att trots den intensiva diskussionen om att länderna i Afrika är de fattigaste och mest utsatta kan ingen trendmässig ökning av andelen av det svenska bilaterala biståndet som går till denna kontinent utläsas ur statistiken.

Tabell 2: Bilateralt bistånd per sektor (enligt DAC:s definition), 1988/89–2009 (%)

	1988/89	1993/94	1999	2005	2009
Social	21	32	35	36	33
Ekonomi, infrastruktur	18	13	9	6	7
Produktion	15	13	4	5	5
Program bistånd	16	5	5	7	5
Humanitärt bistånd ^a	15	23	24	18	23
Övrigt ^b	14	6	17	28	27

Källa: Sida och DAC

Kommentarer: Klassificeringen enligt DAC:s principer.

^a Inkluderar vissa flyktingkostnader (2,34 miljarder SEK 2009).

^b Inkluderar bland annat administrationskostnader och stöd till enskilda organisationer samt ofördelat.

Tabell 3: Geografisk fördelning ODA (antal länder)

	1990/91	1994/95	2001	2006	2009
Africa	36	44	41	46	47
Asien ^a	21	29	27	27	33
Latin America	19	27	21	22	20
Europe	1	14	14	16	11
Total	77	114	103	111	111

Källa: Sida och DAC

Kommentarer: Sverige ändrade budgetår 1996 från juli till juni till kalenderår. 1990 och 1995 omfattar ODA från alla organ som slogs ihop i nya Sida nämligen SIDA, SAREC, BITS, och SWEDCORP.

^a Inkluderar Mellanöstern.

Table 4: De tio största mottagarna av svenskt bilateralt bistånd (% av totalt ODA)

1990		2000		2005		2009	
Tanzania	10.8	Tanzania	5.1	Tanzania	3.9	Mozambique	3.3
Mozambique	9.9	Mozambique	3.7	Mozambique	3.3	Tanzania	3.2
Indien	4.3	Honduras	3.4	Etiopien	2.7	Afghanistan	2.7
Vietnam	3.9	Vietnam	3.0	Afganistan	2.2	PAA ^a	2.2
Etiopien	3.5	Jugoslavien	2.7	Uganda	2.0	Kenya	2.2
Angola	2.8	Nicaragua	2.7	Nicaragua	1.8	DRC -Kongo	2.0
Zambia	2.7	PAA ^a	2.6	Bosnien	1.8	Sudan	1.8
Zimbabwe	2.6	Sydafrika	2.6	PAA ^a	1.7	Uganda	1.7
Kina	2.3	Bangladesh	2.6	Serbien&Mon.	1.6	Bangladesh	1.5
Nicaragua	2.3	Bosnien	1.9	Sri Lanka	1.6	Etiopien	1.5
Totalt bilateralt	45.1		30.3		22.6		22.3

Källa: Sida och DAC

^a Palestinian Administrative Areas.

Kommentar: Data för 1990 och 1995 inkluderar utbetalningar från SIDA, BITS, SWEDCORP och SWEDFUND.

Som i alla andra länder har det svenska biståndet organiserats och omorganiserats åtskilliga gånger under åren. När man upplevt att biståndet inte gett de resultat som man förväntat sig i form av fattigdomsbekämpning och effektivitet har man fokuserat sin frustration mer på det administrativa maskineriet än på biståndets innehåll och på att få till stånd en verklig dialog med motparten. Fram till slutet på 2008 har dock Sverige förskonats mer från omorganisation än de flesta andra biståndsgivande nationerna. Detta har dock under de senaste två åren ändrat sig med besked. Aldrig tidigare har Sida genomgått sådana konvulsioner som under dessa år.

Efter en krisfylld start av det statliga biståndet skapades SIDA 1965 och allt bilateralt bistånd sammanfördes under denna organisation, medan UD behöll och har kvar än i dag ansvaret över det multilaterala biståndet. En fragmentering av det bilaterala biståndet påbörjades dock redan i mitten av 1970-talet och fortsatt tills 1995 då alla bitarna på nytt sammanfördes till det nya "Sida" (med små bokstäver och något ändrat namn). Flera mindre omorganisationer har följt därefter, framför allt av utlandsorganisationen som nu helt är integrerad under UD och en ökad decentralisering till fältet.

Biståndet och dess organisation har alltid mött problem och kommer i framtiden fortsatt göra så. Någon korrelation mellan förbättrade förmåga att lösa dessa problem och biståndets effektivitet å ena sidan och förändringar i biståndets organisation tycks dock aldrig ha kunnat påvisats (Danielsson och Wohlgemuth 2005).

8. Svensk biståndspolitik 2006-2010¹⁰

Den svenska politiken preciserades som beskrivits ovan 2003 i propositionen om svensk politik för global utveckling (PGU) som i sin tur baserades på en omfattande statlig utredning (Globkom). Efter vissa korrigeringar i propositionen under riksdagsbehandlingen ställde sig samtliga partier bakom denna nya politik.

Hur har den regering som tillträdde 2006 utvecklat denna politik. Frågan är hur mycket av denna utveckling har styrts av den politik som redan var under genomförande efter att PGU antagits, hur mycket har styrts av hänsynstagande till den nya internationella biståndsarkitekturen beskriven ovan, hur mycket av nya ideologiska principer och hur mycket av den finansiella och ekonomiska kris som mot slutet av perioden kommit att dominera den internationella debatten .

Mycket arbete har lagts ned under de senaste åren på att precisera hur man tänker sig genomförandet av den svenska biståndspolitik. Flertalet av de skrivelser, strategier och policypapper som utarbetats är ambitiösa och väl i linje med både vad som internationellt står högst på dagordningen – Milleniedeklarationen och Parisdeklarationen liksom Montereyöverenskommelsen och andra internationella överenskommelser kring gender-, miljö och klimat- och demokrati och MR frågorna – liksom de svenska målen och principerna som de fastställts i PGU.

I flera dokument har målen operationaliserats och aktiviteterna tydligare fokuserats. Effektivitets- respektive resultatbegreppen har prioriterats i enlighet med bland annat Parisdeklarationen. Sålunda har man i skrivelsen till riksdagen från 2008 och 2010 angående PGU både fokuserat arbetet tydligare och betonat och utvecklat genomförandeprocesserna. För att konkretisera begreppet samstämmighet (koherens) och göra PGU mer aktionsorienterat fokuserades arbetet på sex globala utmaningar nämligen förtryck, ekonomisk utanförskap, klimatförändringar och miljöpåverkan, migrationsströmmar, smittsamma sjukdomar och andra hälsohot samt konflikter och sviktande situationer. För var och ett av dessa definierades tre fokusområden med mätbara mål för att betona konkret genomförande. Dessutom formulerades specifika genomförandemål på fyra områden: styrning, organisation och uppföljning; samverkan med svenska aktörer; kunskap och analys; och agerande på EU-nivå. I sin skrivelse från 2010 utvärderar regeringen genomförandet och betonar ytterligare vikten av fokusering, genomförandeorganisationen och resultatorientering.

Samma betoning på fokusering och resultat gäller i multi-strategin och i landfokusbeslutet från 2007. Principerna har sedan utvecklats i särskilda policier och strategier dels av regional karaktär

¹⁰ Diskussionen i detta avsnitt bygger till stor del på boken Oden och Wohlgemuth, 2009.

– Afrika och Asien – och temavis i t.ex. demokratiskrivelsen till riksdagen. På basis av dessa skrivelser har sedan särskilda riktlinjer utarbetats på många områden såsom för utarbetande av landstrategier.

Den största satsningen gäller den så kallade landfokuseringen. Spridning av biståndet till alltför många länder och sektorer i varje land har alltid setts som ett ineffektivt sätt att bedriva biståndsarbete. För att komma tillrätta med detta lade regeringen ner ett stort arbete på att ta fram ett underlag för att besluta om koncentration både till färre länder och till färre sektorer per land. Förslaget blev en kompromiss och väl mottaget. Huruvida detta verkligen leder till den efterstävade fokuseringen är ännu för tidigt att uttala sig om. Från tillgänglig statistik kan man ännu inte se detta (se tabell 3 ovan). Det är dock ingen tvekan om att man arbetar på att nå de önskade effekterna. Andra dokument som tagits fram och givits stor spridning behandlar svensk politik visavi viktiga tematiska områden såsom demokratiskrivelsen till riksdagen 2007 och kommissionsrapporten om klimat och utvecklingssamarbetet från 2009. Den senare som utgjorde en viktig del av förberedelserna för det svenska ordförandeskapet för EU betonade vikten av och föreslog hur biståndet skall bli en viktig del av arbetet för att stoppa uppvärmningen av atmosfären och mildra effekten av den uppvärmning som redan sker. Ett stort antal nya policier har utarbetats och beslutats om av regeringen de senaste två åren, den senaste om miljö och klimat från oktober 2010.

Frågan om effektivitet och resultat har dominerat de olika dokumenten. Även ideologiskt baserade förändringar förekommer, som skiljer dagens politik från den tidigare förda. Det område som främst lutar mot en tydlig ideologisk förändring är den om fattigdomsbekämpningen som mål och medel för biståndet. Den trend man där finner är att man är på väg tillbaka till att betona tillväxten som sådan som viktigaste mål för utveckling i fattiga länder. Fördelning och särskilda insatser för just fattigdomsbekämpning tonas ner. Detta är i för sig en internationell trend- byggt på slutsatser om att erfarenheterna av en direkt fattigdomsbekämpande politik inte gett de resultat man hoppats på. I Sverige antog regeringen en tillväxtpolicy i slutet av 2009 som förstärker denna trend. Ett annat område med ideologisk underton gäller den relativt kraftiga nedskärningen av medel för enskilda organisationers informationsverksamhet om utvecklingsfrågor i Sverige.

Vad gäller det humanitära biståndet publicerades en ny policy i mitten av 2010. Den svenska politiken för humanitärt bistånd håller sig väl framme internationellt och bygger på internationell lagstiftning såsom Genève konventionen från 1949 och dess illäggsprotokoll liksom normer och regler som utvecklats över tiden. Övergripande principen är det ”humanitära imperativet” - att alltid agera om behov uppstår - liksom de fyra principerna humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende.

Flertalet av dokumenten som tagits fram för att precisera arbetet i syfte att göra biståndet mer effektivt och resultatriktat är förbättringar mot tidigare. Som exempel kan nämnas multistrategiens betoning av att förbättra arbetet med att bedöma de olika multilaterala aktörerna som erhåller svensk stöd. Som underlag utarbetas strategier i förhållande till var och en av dessa, vilket kan ses som en klar ambitionshöjning. De instrument som utvecklats för att genomföra dessa i praktiken bedöms vara en god bit på väg mot att skapa möjlighet för en förbättrad både bedömning och styrning.

De höga ambitionerna åtföljs dock inte av tillräckliga resurser till dem som skall genomföra intentionerna. I OECD/DAC:s Peer Review om Sverige som publicerades i juli 2009 understryks detta på flera ställen. Om man inte tillför rimliga resurser blir policydokumenten retoriska slag i luften. Både multistrategin och PGU-skrivelsen riskerar att hamna i denna fälla om inte mer kapacitet för att genomföra dem tillförs. I praktiken synes det som man snarast fått mindre resurser till detta.

Under perioden har även utbyte av generaldirektör på Sida skett två gånger. I båda fallen fick de nya generaldirektörerna vid tillträdet tydliga mandat att effektivisera såväl biståndet i stort som Sidas administration. Sida genomgår för närvarande en omfattande omorganisation med huvudsyfte att öka såväl effektivitet som resultatmedvetande. Det är alltför tidigt att uttala sig om det långsiktiga resultatet av omorganiseringen. På kort sikt har denna omorganisation liksom alla liknande lett till stora tempoförluster och förvirring. Att Sida under 2009 visade sig ha överskridit

förvaltningsbudgeten och ålagts att med omedelbar verkan täcka detta underskott resulterade under 2010 i en väsentlig personalminskning.

Vad gäller sådana insatser som man kan styra över med politiska eller administrativa beslut är det således vår bedömning att mycket gjorts under de senaste åren för att dels genomföra vad internationella överenskommelser såsom Parisdeklarationen föreskriver för svenskt bistånd och dels att fokusera och effektivisera biståndet. Nya inslag som dikterats av ideologiska skäl finns, men är begränsade till ett fåtal områden. Ett allvarligt problem vi funnit är att man inte avsatt de nödvändiga resurser som krävs för att genomföra de många och ambitiösa åtgärder man planerat.

Vad gäller förändringar som mer beror på anpassning till den internationella kris som för närvarande härskar i världen och som tycks komma att påverka det svenska biståndet under flera år, är det svårt att dra generella slutsatser. Ovan har visats vad vi idag vet om effekterna av krisen på de fattigaste länderna och målgruppen för svenskt bistånd. I ett sådant läge borde den naturliga reaktionen vara att öka biståndet både till kvantitet och till kvalitet. Vad vi kan vänta oss är snarast det motsatta.

Vad vi vet hittills är

- Sverige tillhör de få länder som idag ger en procent av BNI till bistånd. Med fallande BNI minskar det svenska biståndet. För 2009 var fallet närmare fem procent vilket påverkade biståndsbudgeten kraftigt för 2010. Med den ekonomiska återhämtningen under 2010 har biståndsanslaget 2011 kommit att öka igen.
- I Sverige har de senaste åren för första gången en intensiv debatt uppstått kring om bistånd i sin helhet är ”bra” eller ”dåligt”. Den diskussionen har varit kopplad till frågan om hur effektivt biståndet är både när det gäller att åstadkomma ökad tillväxt, men också andra övergripande mål.
- Diskussionen om biståndets effektivitet ökar intresset för satsningar på de områden som är inrikespolitiskt viktiga, medan det minskar för sådant som är anonymt och riskfyllt. Detta gäller framför allt budgetstöd men kan också komma att beröra den centrala frågan i Parisdeklarationen nämligen betoningen av mottagarlandets eget ansvar för sin utveckling. Svenska intressen riskerar att i ökande utsträckning ta över mottagarlandets. (Se nedan diskussionen om aktörssamverkan).
- På senare år har alltför speciella fonder skapats för att ge stöd till speciella frågor. Flera av dessa har etablerats av privata intressenter såsom Bill Gates etc. Det finns idag ett hundratal sådana fonder framför allt inom områden hälsa och miljö men också på t.ex. utbildningsområdet. Dessa fonder går ofta förbi de överenskommelser som gjorts inom ramen för Parisdeklarationen och bortser från vad man lärt om hur ett effektivt bistånd borde genomföras i praktiken för att uppnå sin speciella enfrågemålsättning. Sverige har försökt att vrida genomförandet mot vad som överenskommit på annat håll inom några av dessa fonder men med begränsat resultat. Sverige ger redan i dag stort stöd genom dessa fonder och det är inte omöjligt att stödet genom dessa ökar i tider av knappa resurser.

Slutresultatet är att vi kan se framför oss frågetecken både då det gäller det svenska biståndet kvantitativt och kvalitativt. Risken är väl snarast att effekterna blir ännu större än vi i dag kan se. Hur starkt intresset är för att upprätthålla en procent målet för biståndet testas i verkligheten först i ett läge av extrem resursbrist och konkurrens mellan många olika behov av medel. Detta kommer säkert att accentueras under kommande år med fortsatt hög arbetslöshet och behov av stöd till olika funktioner inom Sverige. Dessutom kommer denna utveckling att delvis styras av utvecklingen i andra länder framför allt inom EU och där är trenden i riktning mot ett minskat bistånd tydligare än i Sverige. Om man i detta läge kan upprätthålla de kvalitativa principer som man antagits i Parisdeklarationen och andra internationella överenskommelser blir en annan viktig fråga.

Biståndsbudgeten för 2011 presenterades i början av oktober 2010. Den karaktäriseras av kontinuitet med få förändringar från de senaste åren. En procentmålet ligger fast liksom betoningen på Afrika. Satsningen på de som drabbas av konflikter och katastrofer ökar. Ytterligare öronmärkning sker för särskilda ändamål. En ny post införs under avräkningar. Förutom skuldavskrivningar, stöd till asylsökande i Sverige, utrikesförvaltningens administration avsätts nu också ett belopp för stipendier till studenter från fattiga länder utanför Europa för att studera i Sverige.

9. Aktuella frågor

9.1 Nya och nygamla biståndsformer

Även om den nya biståndsarkitekturen enligt Parisagendan inte direkt förespråkar budgetstöd, utgör den ändå grunden för en situation där en större andel av biståndet har formen av budgetstöd eller sektorprogramstöd och i större utsträckning slussas genom partnerlandets egna budgetsystem och institutioner. Vidare bygger den på att biståndet är väsentligt mer harmoniserat än tidigare. Det är därför inte så märkligt att diskussionen om biståndets former sedan slutet av 1990-talet i hög grad har handlat om budgetstöd och sektorprogramstöd.

Parisagendan har kommit att bli symbolen för detta ”nya” tänkande. Den växte fram som en effekt av flera olika trender i biståndsvärlden kring millennieskiftet. En av dessa var införandet av nationella fattigdomsstrategier, som var ett villkor för att de länder som var kvalificerade för det utvidgade HIPC-programmet för skuldavskrivningar skulle få sådana. En annan var insikten hos många biståndsgivare, inklusive Världsbanken, att villkor och reformer aldrig blev hållfasta på lång sikt om de inte ”ägdes” av den mottagande parten, d.v.s. mottagarna var övertygade om det låg i deras intresse att genomföra de överenskomna reformerna och andra lånevillkoren.

Budgetstöd anses ge partnerlandets regering starkare ägande. Samtidigt skapas sårbarhet, om biståndsgivarna avbryter utbetalningarna, särskilt om många gör det samtidigt. En utlösande faktor för ett sådant beteende kan vara att regeringen eller någon nationell myndighet vidtar åtgärder som är allvarliga i ett demokrati- eller MR-perspektiv och som skapar ett politiskt tryck på givarländernas regeringar. Denna riskfaktor mot den förutsägbarhet som i normalfallet skall prägla budgetstödet och som partnerländernas regeringar understryker mycket starkt, kommer alltid att finnas där. Det kom bland annat till uttryck i Uganda under hösten 2005 och i Zambia och Moçambique under 2009.

Budgetstödet är ofta den biståndsform som fryses när samarbetsklimatet kärvar. Det beror delvis på att budgetstödet uppfattas som den del av samarbetet som är baserat på ett särskilt starkt förtroende mellan parterna. Dessutom är det lättare att stoppa en enda utbetalning än ett pågående projekt eller program som består av en rad verksamheter. En mer logisk åtgärd vore att stoppa hela eller en viss andel av biståndet till regeringen i fråga, oavsett vilken form som används. Allt bistånd till ett visst lands regering innebär ju ett stöd för just denna regering. Här krävs pedagogiska insatser riktade mot både politiker och allmänhet i de länder som lämnar budgetstöd.

Även om ett syfte med budgetstöd är att minska de totala transaktionskostnaderna, är det inte självklart att så alltid sker. Däremot resulterar budgetstöd med säkerhet i att transaktionskostnaderna flyttas från linjeministerier till de centrala ministerierna i partnerlandet och från givarnas projektadministrationer till de centrala ministerierna i partnerlandet. Därtill kommer att harmoniseringen mellan budgetstödsgivarna innebär höga transaktionskostnader för deras fältrepresentationer, åtminstone inledningsvis. ”Process overload” är en term som ofta används i detta sammanhang. Syftet är att när den inledande perioden passerats skall transaktionskostnaderna minska.

Budgetstöd innebär att biståndsgivarnas insyn och möjligheter att påverka partnerlandets budgetprocess ökar. I extrema fall kan det innebära att biståndsgivarna får större inflytande över budgetprocessen än landets parlament, som kommer in i bilden först när budgeten läggs fram av regeringen.

En omfattande internationell utvärdering av budgetstödet i sju länder publicerades på våren 2006. (IDD and Associates, 2006). Den baseras på studier av hur allmänt budgetstöd fungerat i sju länder: Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda och Vietnam. Några av de allmänna slutsatserna från utvärderingen var:

- Allmänt budgetstöd kan vara ett effektivt sätt att stödja nationella strategier för att minska fattigdomen.
- Det spelade en klart positiv roll i fem av de sju studerade länderna. Budgetstödet förstärkte regeringens ägande rätt och förbättrade dess ansvarighet.
- Det hade positiv effekt på budgetutgifternas effektivitet och förbättrade länkarna mellan policy och resultat.

Budgetstöd tenderar också att höja kvaliteten på biståndet i sin helhet på grund av sina direkta och indirekta effekter på koherens, harmonisering och koppling till de inhemska systemen.

Utvärderingen har genomförts alltför tidigt för att kunna dra slutsatser om dess slutliga effekter på fattigdomsminskningen och är kopplad till kvaliteten hos den nationella strategin för fattigdomsminskning. På grund av inriktningen på den första generationen strategier har budgetstödet hittills i första hand förbättrat tillgången på samhällstjänster, t.ex. hälsovård och undervisning.

Utvärderingen varnar för risken att budgetstödet överlastas med alltför många villkor och mål, också sådana som inte är direkt kopplade till budgetprocessen. Den varnar också för att korruption riskerar att underminera denna, liksom alla andra former av bistånd, och förordar förbättringar av offentliga finansiella styrningen, som vanligtvis är kopplad till budgetstödet och är ett instrument för att minska korruptionen.

De vertikala fonderna

Parallellt med att det internationella biståndssamfundet fokuserade på harmonisering, partnerskap och ägarskap, inklusive att så mycket som möjligt av biståndet till regeringar i Syd skall slussas genom dessa länders egna institutioner, växte under det senaste decenniet ett antal nya internationella stiftelser fram, skapade för specifika ändamål, framför allt att bekämpa HIV/AIDS och andra epidemiska sjukdomar samt stödja demokratiutveckling och mänskliga rättigheter. Just nu finns ett antal liknande initiativ på klimatsidan. Dessa stiftelser har en administration och ett system för att fatta beslut som ofta är motsatsen till Parisagendans principer. Alla resurser administreras av stiftelserna och de kräver vanligtvis speciella system för sina verksamheter i den utsträckning de slussas genom regeringskanslierna. Stiftelsernas system liknar därför de system som biståndsgivarna själva satte upp i biståndets barndom på 1950- och 1960-talen.

Hundra år tidigare, d.v.s. i början av 1900-talet, bildades på motsvarande sätt ett antal stiftelser av förmögna eller på annat sätt inflytelserika medborgare eller familjer, framför allt för att stödja forskning både i USA och i andra länder. Efter andra världskriget har flera av dessa fonder varit viktiga finansörer för forskning i och om tredje världen, liksom om ämnen som i hög grad är relevanta för dem som bor i dessa länder. Exempel på sådana fonder är Rockefeller Foundation, Carnegie Foundation och Ford Foundation.

Till den nya generationens stiftelser och institut från slutet av 1990-talet och 2000-talets första år hör Bill & Melinda Gates Foundation, Clinton Foundation, Clinton Global Initiative, Open Society Institute & Soros Foundations Network, The Carter Center och Global Alliance for Vaccine and Immunization (GAVI).

Den här typen av stiftelser och program brukar kallas vertikala, därför att de är koncentrerade på ett eller några få ämnesområden. De vanligaste är medicin/sjukdomsbekämpning samt demokrati och mänskliga rättigheter, och på senaste tiden klimat. En fond av liknande modell, som dock till helt övervägande del är finansierad med statligt bistånd är *The Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*.

Dessa stiftelser är en del av det som kallas ”den nya biståndssarkitekturen”. De passar väl in i tänkandet bakom FN:s *Global compact*, det vill säga samarbete mellan näringslivet, stater, internationella organisationer och frivilligorganisationer. De ligger väl i linje med

sponsortänkande och den typ av samarbete mellan näringslivet och offentliga sektorn som har väsentligt starkare bas i USA än i Europa.

Stiftelserna mobiliserar väsentliga finansiella resurser utanför de skattefinansierade biståndsprogrammen, även om det visat sig att även de har problem med gap mellan deklarerade åtaganden och faktiskt levererade resurser. De mobiliserar också engagemang och sprider information bland inflytelserika medborgare i den rika världen. De arbetar ofta med metoder som liknar 1960-talets biståndsprojekt, med speciell planering, avskild budget, egen uppföljning, etc. Detta stämmer dåligt överens med de samarbetsformer som är under utarbetande bland biståndsgivarna med harmonisering mellan dessa, användande av mottagande regeringars egna budget- och uppföljningssystem och andra åtgärder för att i görligaste mån reducera transaktionskostnaderna för båda parter i samarbetet.

Även om de nya stiftelserna resulterar i att ytterligare resurser mobiliseras för verksamhet i tredje världen, är ”1960-talssättet” de hanterar sitt bistånd på problematiskt utifrån det harmoniseringsperspektiv. Utifrån Rom-deklarationens och Paris-deklarationens perspektiv uppstår här en intressekonflikt, som Sverige i sin utvecklingspolitik måste förhålla sig till.

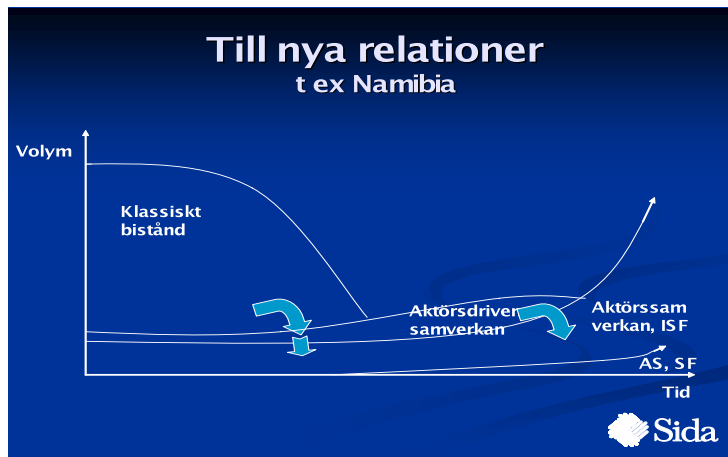
Privata kapitalöverföringar

De senaste åren har privata kapitalöverföringar, framför allt från migrantarbetare till sina hemländer kommit att uppmärksammas alltmer. De registrerade överförda beloppen har snabbt vuxit. Världsbanken beräknade att totalt överfördes under 2008 på detta sätt omkring 327 miljarder USD, det vill säga nästan tre gånger så mycket som det officiella biståndet. De största mottagarna av denna form av kapitalöverföringar är dock inte de fattigaste länderna, utan sådana som Mexiko, Filippinerna. För de allra fattigaste länder kan dock även små belopp få en stor betydelse (Eritrea, Kap Verde, DRC). Ofta används dess medel även för att stödja motståndsrörelser eller gerilla arméer i länderna och kan få omfattande destabiliserande effekter (Sri Lanka, Somalia etc.). Till skillnad från biståndet, som i dominerande utsträckning slussas till partnerländernas regeringar, går överföringarna direkt till individer eller hushåll i dessa länder och ökar därmed inkomsterna på hushållsnivå. Någon klar bild av i vilken utsträckning dessa ekonomiska tillskott används för investeringar eller för ökad konsumtion finns inte. Man kan emellertid anta att många fattiga hushåll får extra resurser på detta sätt, som inte är förenade med villkor kopplade till någon rådande biståndstrend utan med fullt ägarskap för mottagaren.

9.2 Aktörssamverkan inom Sveriges internationella utvecklingsarbete

2007 antog regeringen ”Aktörssamverkan för Global Utveckling - Policy för Aktörssamverkan inom utvecklingssamarbetet” (Regeringens skrivelse 2007/46452/UP). Syftet med policyn var att klargöra mål och principer samt den övergripande riktning som skulle prägla arbetet med aktörssamverkan. Aktörssamverkan definieras som ”insatser som stimulerar samarbeten mellan primärt svenska aktörer och aktörer i låg och medelinkomstländer som bygger på ömsesidigt intresse och uttalad ansvarsfördelning aktörerna emellan med potential att på längre sikt bli självbärande relationer” (ibid., s. 2). Målet för aktörssamverkan är att ”stimulera och stärka framväxten av självbärande relationer av ömsesidigt intresse mellan svenska aktörer och aktörer i låg och medelinkomstländer i syfte att bidra till målet för internationellt utvecklingssamarbete eller målet för reformsamarbete i Östeuropa” (ibid. s. 2). Tanken är att stimulera samarbetet mellan primärt svenska aktörer och aktörer i låg och medelinkomstländer inom olika sektorer. Samarbetet ska präglas av ömsesidigt intresse och uttalad ansvarsfördelning mellan parterna och ha potential att bli självbärande relationer på längre sikt. Sidas insats ska därför vara katalytiskt och tidsbegränsat. Policyn specificerar också att samarbetet ska ligga i samarbetslandets och Sveriges intresse. De metoder som används för aktörssamverkan utgörs till stor del av internationella träningsprogram (ITP), kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS), krediter och garantier. Aktörssamverkan kan bedrivas i alla kategorier av länder, men avsikten är att det framför allt ska utgöra större delen av det ”selektiva samarbetet” (landkategori 5), dvs. länder där det traditionella svenska biståndet fasas ut, men där det under en period är önskvärt att främja aktörssamverkan i en övergångsfas till dess att aktörrelationerna blir helt självbärande. Från att ha arbetat med en ”win-win” strategi, är tanken att aktörssamverkan skall vara en ”win-win-win” strategi där

aktörerna både i Sverige och i samarbetslandet, samt fattiga människor i samarbetslandet ska vinna på partnerskapet.



Ansvar för implementeringen av policyn för aktörssamverkan ligger hos Sidas avdelning Aktsam. Denna avdelning leder och utvecklar Sidas samarbete med Sveriges privata sektor, enskilda organisationer, andra myndigheter, institutioner samt andra organisationer (Sida webbsida 2010). Här arbetar ett team med att utveckla metoder i överensstämmelse med policyn, samt tre land team ansvariga för de sju fokus-länderna i landkategori 5: Vietnam, China, Indonesien, Indien, Sydafrika, Namibia och Botswana. Även om den största delen av aktörssamverkan sker i samverkan med dessa länder, används det även i andra landkategorier som då hanteras av andra grupper på Sida.

Genom att ordna möten, konferenser och ansökningsmöjligheter, inte minst genom Sida Partnership Forum i Härnösand, arbetar Sida med att stimulera intressen och skapa kontakter mellan svenska aktörer och aktörer i partnerländer. Sidas roll som informatör, mäklare och facilitator har på så sätt ökat. De svenska aktörerna kan vara av olika slag, till exempel företag, enskilda organisationer, universitet, kommuner eller andra myndigheter. Partnerskapet ska vara efterfrågsstyrt, och förfrågan till Sida om stöd ska i teorin komma från en aktör i ett partnerland, upphandlas på marknaden och matchas med en lämplig partner. I praktiken händer det att två partners hittar varandra och tillsammans går till Sida. Upphandlingen ska skötas av aktören i partnerlandet och ett partnerskapskontrakt skrivs mellan de två aktörerna. Projektet planeras, utformas och utförs av de två parterna och kontrakt med Sida skrivs endast för finansiering. När stödet från Sida upphör efter kontraktets slut är tanken att partnerskapet skall fortgå, eller i de fall där det inte är möjligt, ha banat väg för fler partnerskap i området.

Kommuner har sedan utvecklingssamarbetets början i Sverige spelat en viktig roll. Idag koordineras samarbete mellan svenska kommuner och deras motsvarighet i samarbetsländer av Internationellt Centrum för Lokal Demokrati (ICLD). Härifrån kan man som aktör söka ett planeringsbidrag, för att träffas, utforska samarbetsmöjligheter och planera projekt. Även civilsamhällets organisationer har länge varit en viktig del av utvecklingssamarbetet och är nu en betydelsefull del i arbetet med aktörssamverkan. Vad gäller samarbetet med andra svenska myndigheter kan tillvägagångssättet se lite annorlunda ut. En fråga som har skapat debatt är huruvida det är rimligt att Sida främjar svenska aktörer, eller om det alltid borde ske en internationell upphandlingsprocess.

På Millenietoppmötet i New York i september 2010 presenterades ett gemensamt uttalande från ett tiotal bilaterala givare, inklusive Sida, som underströk att den privata sektorn är en motor för ekonomisk tillväxt och utveckling som skapar jobb, varor, service och offentliga inkomster som är essentiella för att uppnå millenniemålen. De bilaterala givarna åtar sig att i större utsträckning samarbeta med den privata sektorn för att nå en hållbar utveckling. I en internationell konsultationsprocess organiserad av Open Forum for CSO Development Effectiveness som pågår fram till Toppmötet om Biståndseffektivitet i Sydkorea 2011 ska

enskilda organisationer i ett 70-tal länder enas om principer för sin egen utvecklingseffektivitet (Open Forum webbsida). Till många av dessa konsultationer, inklusive den svenska i december 2010, är en bred aktörskrets inbjuden för att diskutera gemensamma principer och ökade möjligheter till samverkan. Det gemensamma uttalandet från bilaterala givare och Open Forum processen är båda tecken på att en bred aktörskrets får en allt viktigare del i det internationella utvecklingsarbetet, både globalt och i Sverige.

Några utmaningar kvarstår dock för arbetet med aktörssamverkan i Sverige. Några av de frågor som behöver tydliggöras ytterligare är:

- **Fattigdomsbekämpning vs nationella intressen**
Det övergripande målet med arbetet med aktörssamverkan inom svenskt bistånd är fattigdomsbekämpning. Samtidigt specificerar policyn att svenska aktörer ska användas för att nå detta mål. Det övergripande målet är baserat på solidaritet, medan det underliggande målet att använda svenska aktörer bygger mer på självintresse, vilket kan sägas vara motsägelsefullt.
- **Internationell upphandling och främjandet av Svenska aktörer**
Främjandet av svenska aktörer är problematiskt även ur en annan synvinkel, då direktiven för aktörssamverkan samtidigt uppmuntrar till öppen internationell upphandling. Dessutom kan användandet av svenska aktörer peka på att specifikationen i policyn om efterfråganstyrd aktörssamverkan, inte bara syftar till aktörer i partnerlandet, utan även på efterfrågan hos svenska aktörer. Det är viktigt att ytterligare klargöra dessa implikationer.
- **Parisdeklarationen om biståndseffektivitet**
Det är viktigt att det finns en entydig syn på vilka utmaningar det finns gällande effektiviteten för aktörssamverkan. Hur man tar sig an frågan om harmonisering av givare och användandet av lokala system i partnerlandet kräver särskilt förtydligande. Frågan om hur man definierar lokalt ägarskap är också intressant, eftersom regeringens syn och de lokala aktörernas syn inte nödvändigtvis är den samma.

9.3 Biståndets harmonisering och samstämmighet

Sedan år 2000 har mycket energi gått åt för att diskutera biståndets harmonisering eller som det tidigare kallades samordning av biståndet mellan biståndsgivarna¹¹. Bakgrunden är den orimliga situation som "biståndsbombardemanget" skapar för mottagaren av 2000 projekt från biståndsgivare (Kenya på 1980-talet enligt Bo Karlström, 1991) som alla har olika system för planering, uppföljning och redovisning. Om biståndsgivarna skulle acceptera att arbeta med gemensam planering, gemensamt system för uppföljning och gemensam redovisning och dessutom accepterade att dessa system skulle bygga på samarbetslandets egna, då skulle transaktionskostnaderna kraftigt minska. Detta har biståndsgivarna pratat om i fyrtio år, men fram till slutet av 1990-talet hände föga i praktiken.

Nu är Parisdeklarationen om biståndseffektivitet från 2005 något många biståndsgivare säger sig sträva efter. Och samsynen är väsentligt starkare. Dessutom har många av partnerländerna väsentligt starkare än tidigare argumenterat för harmonisering och visat att de i praktiken är beredda att driva den linjen. Kapaciteten i deras förvaltning har ökat, även om mycket återstår att göra.

Ökad harmonisering, tillsammans med att några av biståndsgivarna givit sina kontor i de olika samarbetsländerna mer inflytande, har ökat möjligheterna att minska transaktionskostnaderna. Men i praktiken har resultatet ofta blivit att de har flyttats snarare än minskats. Från

¹¹ Ibland blandas begreppen harmonisering och samstämmighet (alignment) ihop. Harmonisering är när biståndsgivarna samordnar sig sinsemellan, samstämmighet när biståndsgivarna anpassar överföring och rapportering till samarbetslandets budgetsysteem och andra institutioner.

linjeministerierna till de centrala ministerierna, t.ex. finansministeriet och presidentens kansli, på partnersidan och från biståndsgivardrivna projektadministrationer till mottagarnas centrala ministerier. Att skapa harmonisering innebär också nya omfattande processer, som fått många i biståndsorganen att tala om "process overload" också för egen del. Dessutom talas alltmer om att givarna om de slår sig ihop blir alltför dominerande gentemot mottagaren.

9.4. Vem representerar mottagaren?

Bilateralt bistånd lämnas definitionsmässigt stat till stat. Mottagaren är därför i regel (undantag kan göras t.ex. Zimbabwe) den internationellt erkända regeringen i landet i fråga. Detta bygger på folkrätten och dess suveränitetsprincip och är även den enda praktiska möjligheten. Det är också viktigt att givarlandet aldrig vare sig de jure eller i praktiken tar över ansvar från landets mer eller mindre legitima valda regering. Ansvarskrävandet är ju en grundpelare i demokratibyggnad och alltför ofta kan en mindre legitim regim skylla på givarna i form av Världsbanken eller någon annan när de måste ta svåra beslut.

Principen är således helt klar. Praktiken är dock svårare. Dels uppstår frågan om de centrala myndigheterna faktiskt representerar de fattiga, vars utveckling som biståndet till syvende och sist skall bidra till. I många mottagarländer är beslutssystemen centraliserade och av top-down-modell. Det innebär att de direkt berörda inte involveras, vare sig projektet är biståndsfinansierat eller inte. I sådana fall blir ägarskap på regeringsnivå inte någon garanti för att projektet blir framgångsrikt, eftersom de som berörs kanske är mindre intresserade. För det andra vem skall det svenska biståndet lyssna på - finansministern, linjeministrarna, näringslivet, frivilligorganisationerna, oppositionspolitikerna för att avgöra vad "ägarna" vill? Denna fråga har kommit att bli allt viktigare när partsammansatta grupper med deltagare från alla dessa representanter inklusive biståndsgivarna skall diskutera ihop sig i viktiga utvecklingsfrågor i varje land i enlighet med Parisagendan. Svaren är inte enkla utan måste ses land för land och situation för situation.

9.5. Svårigheten att skapa ett genuint partnerskap

Att skapa ett jämlikt samarbete mellan en resursrik givare och en fattig mottagare är en mycket svår om inte omöjlig uppgift. Svårigheterna ligger på givarsidan, på mottagarsidan och i själva den asymmetriska relationen. Om detta har skrivits mycket och utförligt. I Sverige har samtliga biståndspropositioner och de utredningar som legat till grund för dessa diskuterat frågan. Särskilt utförligt behandlades den i utredningen och den efterföljande propositionen om ny svensk Afrikapolitik (UD 1997/98). Där formulerades riktlinjer hur ett genuint partnerskap skulle se ut och hur man skulle arbeta för att uppnå detta. Det bygger på att partnerskap ses som ett förhållningssätt i ett samarbete som bygger på en gemensam värdegrund och ömsesidigt förtroende. Gemensamma och tydligt formulerade mål, villkor, förpliktelser, roller och ansvar ingår i partnerskapet. Strävan skall vara att åstadkomma ökad jämlikhet och ömsesidig respekt i relationen, i medvetenhet om den grundläggande ojämlikheten som givarens resursövertag skapar (UD 1997/98). Detta utvecklas vidare i både en uppförandekod och i en uppräkningslista av punkter som tillsammans utgör partnerskapets metodik.

Som framhållits ovan visar lång erfarenhet att en förutsättning för framgångsrikt bistånd är att mottagaren "äger" det projekt eller program som biståndet stöder. Detta ägarskap måste existera på minst två nivåer. Dels måste samarbetslandets regering känna ägarskap, dels måste de som är direkt berörda av projektet eller programmet äga det. Detta är också en av de bakomliggande principerna i Parisagendan.

Ägarskapet bygger på att samarbetslandet uttrycker sina egna målsättningar och sin utvecklingspolitik klart och tydligt helst i heltäckande dokument av olika slag (förr femårsplaner, idag PRSPs). Biståndsgivarna å sin sida har sina mål och sina strategier, som fastställs av regering, riksdag och intressegrupper i det biståndsgivande landet, vilket ofta innebär att mottagaren måste acceptera ett antal villkor för att få tillgång till biståndsresurserna. Ibland innebär detta inga problem eftersom parterna har samma uppfattning om vad som krävs för att projektet eller programmet skall lyckas. Ibland stämmer

inte dessa uppfattningar, men mottagaren anser att de resurser som görs tillgängliga är värda så mycket att man går med på villkoren.

Givaren har också ett genuint krav på kontroll av hur resurserna används. För att t.ex. Sida och Riksrevisionen skall kunna följa varje svensk biståndskrona krävs system som riskerar att urholka mottagarens ägande. Ännu mindre möjligheter till ägande skapar uppbyggnaden av speciella planeringsenheter, bemannade med biståndsgivarens personal. Dessa resulterar vanligtvis i att myndigheter och andra aktörer på mottagarsidan för begränsad information och ägandegraden närmar sig noll.

Processen inom vilken denna sammanjämkning och diskussion sker och där givarnas och mottagarens intressen skall konfronteras och tillgodoses är den så kallade **dialogen**. Det är i denna som givarens alla strategier och riktlinjer skall brytas mot mottagarens önskemål. Och det är denna som måste föras på ett sådant sätt att när man kommit överens samarbetslandet och dess medborgare fortfarande har kvar ansvaret för utvecklingen i sitt eget land. Detta är en mycket svår process och kräver av såväl givar- som mottagarrepresentanter stor skicklighet och ömsesidig respekt. Fallgröparna är många och har diskuterats utförligt i till exempel antologin *Dialogue in Pursuit of Development* (Olsson and Wohlgemuth 2003). Några av de hänsyn man bör visa finns noterade ovan från försöken att definiera ett genuint partnerskap.

Dialogen har komplicerats (eller kanske förenklats) med den ökade harmonisering mellan givare som följer av Parisagendan. Mycket av dialogen måste nu föras först mellan givarna och sedan mellan givarna i grupp och mottagaren. Initialt har detta kanske krävt ökade resurser för dialog. Om samarbetet går som planerat bör det dock på sikt leda till att behovet av resurser för detta kraftigt minskar. Huruvida det ökar eller minskar samarbetslandets möjlighet att driva sina frågor är också för tidigt att avgöra. En enig grupp givarländer har en starkare förhandlingsposition, men en mängd biståndsorganisationer som har sina egna villkor och system skapar stora problem för alla parter. Studier pekar på problem att utveckla en dialogstruktur som upplevs som effektiv och inte alltför byråkratisk på båda sidorna av förhandlingsbordet.

Att ta ägandet på allvar innebär ofta för biståndsgivaren att tiden för både planering och genomförande blir längre, eftersom mottagarens beslutssystem och genomförandekapacitet oftare är långsammare. För övrigt är politisk förankring även i de biståndsgivande länderna en tidskrävande process. För biståndsgivaren blir detta ett val mellan längre tid och högre sannolikhet att verksamheten skall bli långsiktigt bärkraftig. Historiskt har det många gånger varit så att tidspressen fått övertaget, eftersom det ansetts effektivare. Därmed har projektens eller programmets långsiktighet och bärkraft riskerats.

En förutsättning för att en biståndsgivare, t.ex. Sverige, skall kunna lämna över mer ägande till samarbetspartnern är att de grundläggande värderingarna om vad som är utvecklingens mål i landet är någorlunda lika. Det innebär bland annat att synen på statens roll, betydelsen av mänskliga rättigheter och demokrati och vad som är god makroekonomisk politik inte får divergera alltför mycket. Om dessutom kvaliteten på institutionerna är rimligt hög, inklusive att korruptionen är begränsad, finns förutsättningar för att biståndet kan utgå i form av generellt budgetstöd eller sektorstöd.

Eftersom några ideala samarbetsländer knappast finns, där alla förutsättningar är fullt uppfyllda, blir den praktiska frågan var "ribban" skall läggas i varje enskilt fall. Den nivån skall då avgöra när utvecklingssamarbete med regeringen i landet ifråga kan ingås oavsett vilken biståndsform. Medan institutionernas kvalitet bör avgöra vilken biståndsform som bör användas.

Faktorer som gör att ribban sätts förhållandevis lågt på många områden för att bedriva utvecklingssamarbete med ett land är att andra faktorer också påverkar besluten: utrikespolitiska överväganden, konkurens med nya aktörer, handelspolitiska överväganden, trycket att utbetala biståndsanslagen, behovet att vara med i alla "nya" länder är några sådana faktorer.

9.6. Hur skall det multidimensionella fattigdomsbegreppet operationaliseras?

Som det övergripande fattigdomsmålet är uttryckt i PGU ter det sig mycket komplext. För att kunna användas i biståndets vardag ställs det därför stora krav på biståndsaktörerna att operationalisera detta begrepp. Sida påbörjade detta arbete redan före PGU och ett sammanfattande dokument med titeln *Perspektiv på fattigdom* publicerades 2004. I det diskuteras begreppet multidimensionell fattigdom och hur det kan analyseras och operationaliseras i det faktiska biståndet. Där anges att ett utmärkande drag för fattigdomen är att den är situationsspecifik, det vill säga att den varierar över tid och rum och måste förstås med utgångspunkt i de betingelser som råder i den aktuella situationen. Några huvudfaktorer som anges är att fred är en grundläggande förutsättning för bärkraftig utveckling, att ett demokratiskt styrelseskick ger människor makt och ökar tryggheten i samhället och ökar öppenhet och förutsägbarhet, att goda institutioner är nödvändiga och att hållbart bruk av naturresurserna är nödvändigt.

Fattigdomen har enligt *Perspektiv på fattigdom* flera dimensioner: sociala, ekonomiska, politiska och miljö. Dessutom har den dimensioner som bidrar till ökad risk för väpnade konflikter, samtidigt som väpnade konflikter så gott som alltid bidrar till ökad fattigdom.

Perspektiv på fattigdom skiljer mellan tre typer av åtgärder för att minska fattigdomen:

- Generella åtgärder som försöker stärka en allmän politik inriktad på att minska fattigdomen. De stödjer till exempel demokrati och gott styrelseskick, makroekonomisk stabilitet, möjligheter att utkräva ansvar av makthavare samt öppenhet och kamp mot korruption.
- 2) Indirekta åtgärder som riktas till stora grupper av samhällsmedlemmar där de fattiga ingår. Det gäller bland annat sektorer som landsbygdsutveckling, hälsa, utbildning och stöd till småföretagare.
- Insatser riktade direkt till de berörda, som ofta vänder sig till specifika kategorier av fattiga människor, till exempel arbetsintensiva projekt, flyktingprogram, stöd till basorganisationer och inkomstgenererande verksamhet. Till dessa insatser hör också speciellt utformat stöd till funktionshindrade, etniska minoriteter, fattiga kvinnor och offer för människohandel.

Försöken att operationalisera ett multinationellt fattigdomsbegrepp innebär att man måste hantera en situation där en stor del av alla tänkbara aktiviteter kan definieras som fattigdomsbekämpande. Detta skapar utmaningar när prioriteringar ska göras mellan insatser som förväntas åstadkomma effekter som tillhör olika kategorier. Som Pierre Frühling defaitistiskt uttryckt saken: "allting beror på allting och allting är viktigt". (Frühling, 2001:7).

Fullt så illa behöver det kanske inte vara, men Frühling pekar på ett viktigt problem, som följt biståndet i alla år och som också kan uttryckas på följande sätt: Är det effektivare att slussa resurser direkt till de fattiga i samhället och låta dem avgöra hur de skall utnyttja dessa extra resurser än att stödja offentliga institutioner och regeringar i deras nationella program som åtminstone delvis har målet att förbättra situationen för de fattiga. Det vill säga hur ska balansen mellan generella, indirekta och direkta åtgärder se ut? Hur försäkras sig biståndsgivaren att till exempel regeringsprogram faktiskt uppnår de angivna målen? Hur stor är risken att väsentliga delar av stödet försvinner på vägen, inte nödvändigtvis genom korruption, men också genom att en stor del av resurserna används för kurser, seminarier och institutioner som skall slussa dem till den egentliga målgruppen.

Ett lovande arbete, som man i Sverige också borde ta till sig när det gäller att göra det multidimensionella fattigdomsbegreppet mer operativt och hanterligt pågår inom Oxford Poverty and Human Development Initiative, OPHI. De har samarbetat med ett antal latinamerikanska regeringar och varit med att förnya UNDPs Human Development Index.

I detta sammanhang kan det påpekas att biståndsdiskussionen på 2000-talet också har innehållit förslag att just slussa pengar till individer eller hushåll från de fattigaste grupperna i samhället. Flera former har föreslagits, från direkta penningbidrag till vissa kategorier eller i

form av någon sorts generellt bidrag, som genom att det är av måttlig storlek är samhällsekonomiskt möjligt men som, betyder mycket för de fattigaste, men inte särskilt mycket för de rika. I detta sammanhang aktualiseras också möjligheterna att anpassa socialförsäkringssystem och andra modeller från välfärdsstaterna.

När det mångdimensionella fattigdomsbegreppet skall operationaliseras riskerar det svenska biståndet att hamna i samma situation som man befann sig i före PGU, nämligen att sex sinsemellan oprioriterade delmål innebar att så gott som allt bistånd kunde motiveras som fattigdomsbekämpning.

Ansvaret för fattigdomsbekämpningen ligger hos samarbetslandet. Men eftersom det fattigdomsbegrepp Sverige använder är mångdimensionellt kan det behöva följas upp också på annat sätt än genom samarbetslandets system. Denna typ av uppföljning förenklas om den enskilda biståndsinsatsen – oavsett om den sker i projektform eller som sektorprogram eller budgetstöd – är inriktad på någon av fattigdomens dimensioner (till exempel inkomst, inflytande eller någon rättighet) snarare än på alla.

En fråga som borde diskuteras är om inte fattigdomsbekämpningen blir effektivare om de enskilda biståndsinsatserna – oavsett om de sker i form av projekt, sektorprogram eller budgetstöd – inriktas på någon av fattigdomens dimensioner. På det sättet skulle biståndets resultat åtminstone bli lättare att utvärdera.

9.7. Biståndets effektivitet

Biståndet är i grunden en handling av solidaritet där de som har önskar ge stöd till de som saknar tillräckliga resurser för att uppnå en likvärdig levnadsstandard. Med ökande medel avsatta till bistånd blir frågan om hur dessa används allt viktigare. Från slutet av 1990-talet blev frågan en av de viktigaste inom ramen för den då växande biståndsforskningen och ett antal forskningsprojekt studerade vad som krävdes för att biståndets effektivitet skulle öka (Carlsson et al., 1997). Detta påverkade diskussionerna mellan givare och mottagare om hur biståndets effektivitet skulle kunna förbättras. Dessa diskussioner har följt två huvudspår. Det ena handlar om att undersöka biståndets kopplingar till ekonomiskt tillväxt. Det andra gäller hur biståndet genom bättre former och genomförande kan effektiviseras. Kulmen på denna diskussion blev Parisdeklarationen 2005 som undertecknades av flertalet givare och biståndsmottagare.

Som diskuterats ovan tar Parisagendan upp ett antal viktiga frågor som måste tas i beaktande för att ett effektivt bistånd skall uppnås. Den innehåller också ett regelverk för hur man skall kunna mäta att så har skett. Utifrån överenskommelsen i Paris har man inom DAC arbetat vidare på hur resultatmätningen skall kunna förbättras och denna fråga har idag blivit allt viktigare framför allt för givarsamfundet för att motivera fortsatt bistånd. Argumentet att biståndet inte är effektivt har varit grunden för en systemkritisk diskussion av ett slag som tidigare knappast funnits i Sverige.

Frågan om resultat har i vissa fall drivits så långt så att det upplevs som huvudfrågan i samarbetet mellan givare och mottagare. Detta är gott och väl om det vore enkelt att komma överens om hur resultat skall mätas och på vilka områden. Det finns dock ett antal motsättningar som inte enkelt kan överbryggas när det gäller resultatmätning. Den kanske viktigaste gäller tidsperspektivet. Många vill se resultat omedelbart medan andra hävdar att då det gäller frågor som omfattar system- och attitydförändringar kommer resultaten på lång sikt. En andra fråga gäller hur man mäter resultat när det gäller frågor som demokratisk utveckling, jämlikhet mellan män och kvinnor, mänskliga rättigheter etc. Ett tredje område gäller hur man mäter resultatet av just det svenska biståndet då det lämnas tillsammans med så många andra givare och landets egna resurser. Detta gäller i allt högre grad då man går ifrån rent projektbistånd till programbistånd, sektorbistånd och budgetstöd. Också frågan om vem som skall mäta resultaten är öppen för debatt: mottagaren eller givaren.

För att finna en formel som skall ta hänsyn till alla ovan nämnda problem utvecklar idag varje givare komplicerade system för hur just dessa skall mäta resultat av biståndet. I bästa fall är

detta arbete i samklang med vad som överenskommits i DAC, men inte alltid. Problemet blir då att mottagaren konfronteras med ett flertal modeller för hur biståndet skall mätas och frågan om mottagarens ledning (ownership) och kontroll naggas åter i kanten.

9.8. Innebär PGU en ny dimension i utvecklingssamarbetet?

PGU innebar på policyplanet ett kvalitativt språng i det svenska biståndet, och har väckt stort internationellt intresse. I DAC:s Peer Review om Sverige 2005 får Sverige beröm för att landet är det första som antar och nu försöker genomföra en integrerad politik för global utveckling. Det innebär bland annat att utvecklingssamarbetet endast är ett av många instrument inom ramen för ett övergripande nationellt angreppssätt.

DAC konstaterade också i sin genomgång att efter något mer än ett år in i genomförandefasen var de svenska myndigheterna medvetna om svårigheterna att uppfylla de höga ambitionerna i PGU. Man tog upp tre exempel på sådana svårigheter.

- Hur uppföljningen av ambitionen att hela regeringskansliet skall bidra till PGU skall hanteras. I stället för den ursprungliga tanken att ett samordningssekretariat skulle placeras i statsrådsberedningen inrättades en avdelning för global utveckling på UD, som har detta som en av sina uppgifter.
- De årliga rapporterna om PGU:s genomförandeprocesser har visat sig vara metodiskt svåra och den första rapporten innehöll endast vaga uttalanden om intentioner.
- Inrättandet av en oberoende institution för utvärdering av utvecklingssamarbetet ledde till en långvarig politisk och teknisk debatt innan en ny myndighet kunde etableras. Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, Sadev, började formellt arbeta den 1 januari 2006.

En utmaning som Peer Review också nämner är hur de många olika riktlinjer som skall styra PGU:s genomförande skall hanteras av den personal som skall genomföra dem. Framför allt ställs höga krav på ambassaderna i de olika länderna att prioritera i den ”skog av policies” (citrat från Peer Review) de möter från riksdagen, UD och Sida.

Eftersom PGU anger att målet för politiken för global utveckling skall vara att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, kan man förvänta sig att den också tar upp till exempel den ekologiska hållbarheten av den energipolitik, transportpolitik, industripolitik som USA, Japan och Europa, inklusive Sverige, bedriver. Det finns visserligen formuleringar som skulle kunna tolkas i den riktningen, men de är mycket försiktiga, för att inte säga vaga.

Ett exempel är: ”Ohållbara konsumtions- och produktionsmönster måste brytas. Insikten ökar om att globala miljöhot som den tilltagande växthuseffekten, uttunnningen av ozonskiktet, sötvattensbristen och spridningen av farliga kemikalier ställer nya krav på våra samhällens funktionssätt och på det internationella samarbetet. Jordens resurser kan inte pressas som de hittills gjort. Omställningar krävs med utgångspunkt i försiktighetsprincipen. De rika länderna har ett särskilt ansvar för detta.” (sid. 11).

Varken detta citat eller några andra formuleringar i PGU tar dock explicit upp behovet av en förändring av den västliga livsstilen för att bidra till global miljömässig hållbarhet. Det är därför svårt att bedöma vilka mål och medel för den svenska eller för den delen för EU:s politik som PGU anser nödvändig i Europa för att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, medan mycket sägs om hur de olika politikområdena bör reformeras för att bidra till rättvis och hållbar utveckling i Syd

10. Avslutande kommentar.

Resonemanget ovan visar att den nuvarande svenska biståndspolitik som den uttrycks i PGU har ett mycket omfattande mandat och skall hantera utomordentligt komplicerade problemkomplex. Ambitionen är hög och vällovlig och bör stödjas av alla som vill se Sverige bedriva en god och positiv politik för att lösa våra framtidsfrågor. För att lyckas måste dock mycket mer göras både vad gäller administrationen av den förda politiken och av förankringen i Sverige. PGU pekar på ett antal sätt att förankra denna politik såsom bildandet av ett storforum men mycket litet har hittills gjorts på detta område. En liten grupp av enskilda organisationer har på egen hand tagit på sig att driva dessa frågor och att kritisk granska vad regering och regeringskansliet gör på detta område. Vi hoppas att detta goda initiativ följs av flera liknande så att PGU kan bli mer än en idé och förhoppning om ett bättre globalt samhälle för framtiden.

Vad gäller den praktiska hanteringen av biståndet har mycket gjorts under de senaste åren. Nya riktlinjer och policier har utarbetats vad gäller hanteringen av PGU, koncentrationen av biståndet till både länder och sektorer, utvecklingen av hur det multilaterala biståndet skall hanteras etc.; alla baserade på målsättningen att förbättra effektiviteten och producera goda resultat. Samtidigt synes det som viljan att genomföra dessa mycket ambitiösa målsättningar inte når ända fram när resurser för dess genomförande skall tilldelas.

De frågor som framför allt betonats i denna artikel innebär vidare en svår balansgång. Det gäller på ett övergripande plan att å ena sidan värna om samarbetslandets ansvar för sin egen utveckling i syfte att få ett långsiktigt och bärkraftigt resultat och å den andra om att uppnå de resultat i form av demokrati och fattigdomsbekämpning som förväntas av Sverige som biståndsgivare och att dessutom kunna redovisa dessa på ett övertygande sätt till allmänheten i sina länder. Men det gäller även på ett praktiskt plan att välja rätt när t ex en konflikt pågår och man vill ge stöd till de nödlidande. Vi har visat på att biståndet är en mycket komplicerad aktivitet, som kräver god analysförmåga och stor omtanke men också gott handlag i sitt genomförande.

Litteraturförteckning

- Andersen, David et al., 2002, Partner Country Ownership in Development Cooperation through Sida, Synthesis report, Stockholm: Sida.
- Andersen, Mary, 1999, Do no Harm: How Aid can support Peace – or War, Lynne Rienner, USA.
- Berg, E., 1993, *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. New York: UNDP.
- Booth, D., T. Conway and A. Silfverstolpe, 2001, *Working with Poverty Reduction in Sida*, Stockholm: Sida/POLICY.
- Carlsson, J., 1998, *Swedish Aid for Poverty Reduction: A History of Policy and Practice*, Working Paper 107, London: Overseas Development Institute.
- Carlsson, Jerker and L. Wohlgemuth, eds, 2000, *Learning in Development Cooperation*, EGDI 2000:2, Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Carlsson, Jerker, G. Somolekae and N. van de Walle, 1997, *Foreign Aid in Africa - Learning from country experiences*, Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- Carlsson, Jonna, 2007, Perspectives 6. *Multilateral Development Cooperation in Perspective*, Göteborgs Universitet (www.africastudies.gu.se).
- Commission for Africa, 2005, *Our Common Interest. Report of the Commission for Africa*. London.
- DAC, 1992, *DAC Principles for Effective Aid*. Paris: OECD.
- DAC, 2000, Development Cooperation Review. Sweden. Pre-print of the DAC Journal 2000. vol. 4, No 1. Paris: OECD.
- DAC, 2005, Development Cooperation Review. Sweden. Pre-print of the DAC Journal 2005. vol. 6, No 3. Paris: OECD.
- DAC, 2005a, *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Paris: OECD.
- DAC, 2006, Good practice on Capacity Development. Paris: OECD
- Danielson, A., P. Hoebink and B. Mongula, 2002, Are Donors Ready for Change in Development Policy Journal, Vol 2 2002.
- Danielson, A. and L. Wohlgemuth, 2005. "Swedish Development Cooperation in Perspective" in Olav Stokke, Paul Hoebink, eds, *Perspectives on European Development Cooperation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. Catholic University of Nijmegen.
- DANIDA/FINNIDA/NORAD/SIDA, 1988, *A Nordic Evaluation of the Effectiveness of Technical Assistance Personnel in Kenya, Tanzania and Zambia*, Joint Nordic Evaluation.
- Ehrenpreis, D. 1997, "Does Aid Work?" in Wohlgemuth, L., ed., *Bistånd på utvecklingens villkor ("Aid on Development's Terms")*, Uppsala: Nordic Africa Institute.
- EU, 2005. *EU Strategy for Africa: Towards a Euro African pact to accelerate Africa's Development*: Brussels, 12.10 2005 Com, 2005, 489 final
- EU (2006), *The European Consensus on Development*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/consensus_en_total.pdf
- EU (2006a), *European Union Strategy for Africa*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EU-Africa Summit Lisbon, 2007. *The African- EU Strategic Partnership – A Joint Africa- EU Strategy*, Brussels

Frühling, P., ed., 1986, *Swedish Development Aid in Perspective. Problems, Policies and Results since 1952*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Frühling, P., 2001, Överordnat, jämbördigt eller mittemellan? (Superior, equal or in-between?) background paper for the parliamentary commission on Swedish policies for global development—GLOBKOM, mimeo.

Globkom, 2001, *A More Equitable World without Poverty. Report by the Parliamentary Committee on Sweden's Policy for Global Development*, SOU: 2001: 96, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs.

Government Communication, 1962:100.

Government Communication, 1968:101.

Government Communication, 1997/98:122. *Africa on the Move. Revitalising Swedish Policy towards Africa for the 21st Century*, Ministry for Foreign Affairs, Stockholm

Government Communication, 2007/08:67. *Sweden and Africa – a policy to address common challenges and opportunities*, Ministry for Foreign Affairs, Stockholm

Government Communication, 2007/08:89. *Sweden's Policy for Global Development*, Ministry for Foreign Affairs, Stockholm

Government Communication, 1977/78:135.

Government Communication, 1997/98:122, *Africa on the Move – Revitalising Swedish Policy towards Africa for the 21st Century*, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs.

Government Communication, 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs.

Government Communication, 2004/05:52 *Regeringens politik för humanitärt bistånd*, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs.

Government Communication, 2005/06:204 *Sveriges politik för global utveckling*, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs.

Havnevik, K. and B. van Arkadie, 1996, *Domination or Dialogue? – Experiences and Prospects for African Development Cooperation*, Uppsala: The Nordic Africa Institute.

IDD and Associates, 2006, *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*, International Development Department, University of Birmingham.

Juma, M. and A. Suhrke, 2002, *Eroding Local Capacity. International Humanitarian Action in Africa*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

Johnston, A. and L. Wohlgemuth, 1993, *Capacity building and institutional development – Sida's perspectives*, IRD Currents, No. 5.

Karlsson, M., 1998. *For a Genuine Partnership with Emerging Africa*, in Kayizzi-Mugerwa, S., Olukoshi A. O. & L. Wohlgemuth, (eds), 1998. *Towards a New Partnership with Africa: Challenges and Opportunities*. Uppsala: The Nordic Africa Institute

Bo Karlström, 1991 *Der omöjliga biståndet: En systemkritik av offentligt bistånd*. Stockholm SNS

Kayizzi-Mugerwa, S., A. Olukoshi and L. Wohlgemuth, 1998, *Towards a New Partnership with Africa – Challenges and Opportunities*, Uppsala: The Nordic Africa Institute.

Kifle, H., A. Olukoshi and L. Wohlgemuth, 1997, *A New Partnership for African Development – Issues and Parameters*, Uppsala: The Nordic Africa Institute.

Lundquist, O. and B. Odén, 2006, *Perspectives 5. Policy Coherence. Vital for Global Development*, Göteborgs Universitet (www.africastudies.gu.se).

Ministry for Foreign Affairs, 1997. *Partnership with Africa: Proposals for a New Swedish Policy towards Sub-Saharan Africa*. Stockholm: Ministry for Foreign Affairs, Stockholm

Ministry for Foreign Affairs, 2007, Memo: Focused Bilateral Development cooperation, Stockholm: Utrikesdepartementet.

Regeringens skrivelse 1997/98:122. Africa on the Move. Revitalising Swedish Policy towards Africa for the 21st Century. Stockholm: Utrikesdepartementet

Regeringens skrivelse 2002/03:122. Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling. Stockholm: Utrikesdepartementet

Regeringens skrivelse 2004/05:52. The Government humanitarian Aid Policy. Stockholm: Utrikesdepartementet

Regeringens skrivelse 2007/08 :67. Sweden an Africa – a policy to address common challenges and opportunities. Stockholm: Utrikesdepartementet

Regeringens skrivelse 2007/08 89. Sveriges politik för global utveckling. Stockholm: Utrikesdepartementet

Regeringens skrivelse 2007/46452/UP. Regeringsbeslut 111:8, Policy för aktörssamarbetet inom utvecklingssamarbetet. Stockholm: Utrikesdepartementet.

Regeringens skrivelse 2009/10:129. Att möta globala utmaningar – Skrivelse om samstämmighet för utveckling. Stockholm: Utrikesdepartementet

Odén, B., 2006, *Biståndets idéhistoria. Från Marshallhjälpen till millenniemål*, Lund: Studentlitteratur.

Odén, B., T. Tinnes, 2003, Tanzania: New aid modalities and donor harmonisation, Oslo, Norad Report 8/2003.

Odén, B., L. Wohlgemuth, 2006, Perspectives 1. *Svenskt bistånd i ett internationellt perspektiv*, Göteborgs Universitet.

Odén, B., L. Wohlgemuth, 2009. *Where is Swedish Aid Heading?* GML Print on Demand AB, Stockholm

OECD, 2003. *Policy coherence: Vital for global development*, Paris

OECD, 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Responsibility*. OECD/DAC, Paris

OECD, 2007. *Ownership in Practice” Informal Experts Workshop*, OECD Development Center, Paris
Sachs, J., 2005. *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. UN. London

OECD, 2009. Peer Review Sweden. OECD/DAC. Paris

OECD: Developing Co-operation Report 2009 and 2010. Paris

Olsson, J. and L. Wohlgemuth, eds, 2003, *Dialogue in Pursuit of Development*, Stockholm: EGDI.

Onsander, S., 2007, Perspectives 7. *Swedish Development Cooperation through Swedish and Local NGOs*, Göteborgs Universitet (www.africastudies.gu.se).

Rogerson, A. (2005) ‘What if Aid harmonisation and alignment occurred exactly as intended? A reality check on the Paris Forum on Aid Effectiveness’ Draft paper for the ODI – Development Centre workshop on research perspectives on aid architecture 4th February 2005. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/6/34373277.pdf> (accessed 8 May 2006).

Rundin, U., 2002, *Valet av mottagarländer för svenskt bistånd åren 1950-1990* (The Selection of Recipient Countries for Swedish Aid, 1950-1990), unpublished M.A. thesis, Stockholm: Department of History, Stockholm University.

Sachs, J. 2005. *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Developments Goals*. UN. London

SIDA, 1989, *Roll- och ansvarsfördelning i Sidas hantering av biståndsinsatser*, Stockholm: Sida.

Sida, 2000-2005, *Statistical Reports*, Stockholm: Sida.

Sida, 2002, *Perspectives on Poverty*, Stockholm: Sida.

Sida, 2002a, *Ownership of Sida Projects and Programmes in East Africa*, Sida, Stockholm.

Sida, 2004, *Sidas policy för det civila samhället*, Stockholm: Sida.

Sida, 2004a, *Perspektiv på fattigdom*, Stockholm: Sida.

Sida webpage. (2010c). Operations is responsible for implementing assistance.

<http://www.sida.se/English/About-us/Organization/Operations/>

Sida. (2009). *Beslut 20091103, Princess Marina Hospital Spinal Cord Injury Rehabilitation Project*. Aktsam.

Slim, H., 1997: *Doing the Right Thing. Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

Statens offentliga utredningar (SOU), 1962, *Aspekter på utvecklingsbiståndet*, Stockholm: Ministry of Foreign Affairs.

Statens offentliga utredningar (SOU), 1991:48, *Bistånd genom internationella organisationer*, Stockholm: Ministry of Foreign Affairs.

UNDP, 2010 Millenium Development Goals Gap Task Force Report., New York

Wohlgemuth, L., Jan. 1998, Partnership Africa – A New Swedish Approach, in *NORRAG NEWS, Special Theme-International Development Cooperation*, no. 22, K. King (ed.).

Wohlgemuth, L. ed., 1976, *Bistånd på mottagarens villkor (Aid on the Recipient's Terms)*, Uppsala: The Nordic Africa Institute.

Wohlgemuth, L., ed., 1997, *Bistånd på utvecklingens villkor (Aid on Development's Terms)*, Uppsala: The Nordic Africa Institute.

World Bank. Global Development Finance 2010.

Åkerblom, Johan. (2007). Powerpoint Presentation for Windhoek meeting, spring 2007.

Bilateral donor's statement in support of private sector partnership for development. September 2010.

<http://www.sida.se/Svenska/Samarbetsparter/Naringsliv/Pa-gang1/Millenium-Development-Goals-MDG/Foretagens-resurser-behovs-for-att-na-millenniemaalen-/>

Open Forum webbsida 2010. <http://www.cso-effectiveness.org/>

Perspectives on Development Cooperation in Africa

- Odén, Bertil och Wohlgemuth, Lennart, 2006 **Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv**, Centre for African Studies, the University of Gothenburg, Göteborg. 45pp, Perspectives No 1
- Wohlgemuth, Lennart, 2006 **Changing Aid Modalities in Tanzania**, Centre for African Studies, the University of Gothenburg, Göteborg. 14pp, Perspectives No 2
- Wohlgemuth, Lennart (ed.), 2006 **Humanitarian Assistance**, Centre for African Studies, the University of Gothenburg, Göteborg. 25pp, Perspectives No 3
- Wohlgemuth, Lennart (ed.), 2006 **Swedish and EU Africa Policy**, Centre for African Studies, the University of Gothenburg, Göteborg. 40pp, Perspectives No 4 (Revised, see no 11)
- Odén, Bertil och Olof Lundquist: **Policy Coherence Vital for Global Development**. Perspectives No 5
- Carlsson, Jonna, 2007 **Multilateral Development Cooperation in Perspective**. Perspectives No 6
- Onsander, Sara, 2007 **Swedish Development Cooperation through Swedish and Local NGOs**, Centre for African Studies, the University of Gothenburg, Göteborg. 63pp, Perspectives No 7
- Brodin, Therese, 2007, **EU and its Policies on Development Cooperation**, Centre for African Studies, the University of Gothenburg, Göteborg. Perspectives No 8
- Odén, Bertil and Lennart Wohlgemuth, 2007 **Swedish Development Cooperation Policy in an International Perspective**, perspectives No 9
- Wohlgemuth, Lennart and Oliver Saasa, 2008 **Changing Aids Relations in Zambia**, perspectives No 10
- Wohlgemuth, Lennart and Christoph Wallnöfer, 2008 **Swedish and EU Africa Policy**, perspectives No 11(Included in a revised version in the book "Where is Swedish Aid Heading" below)
- Odén, Bertil, 2009 **The Swedish Policy for Global Development. Implementation and Changes**, perspectives No 12 (Included in a revised version in the book "Where is Swedish Aid Heading" below)
- Knutsson, Benjamin, 2009 **The Intellectual History of Development**, perspectives No 13
- Wohlgemuth, Lennart, 2009 **Development cooperation with multilateral organisations. Implementation of a new Swedish multilateral strategy**, perspectives No 14 (Included in a revised version in the book "Where is Swedish Aid Heading" below)

- Odén, Bertil, 2009 **Country and sector focusing in the Swedish bilateral development cooperation**, perspectives No 15 (Included in a revised version in the book "Where is Swedish Aid Heading" below)
- Odén, Bertil and Wohlgemuth, Lennart (eds), 2010, **Where Is Swedish Aid Heading?**
- Pettitt, Andrea, 2010, **Partner Driven Cooperation within Swedish Development Cooperation**, perspectives No 16
- Billing, Annika, 2010. **Humanitarian Assistance - An introduction to humanitarian assistance and the policy for Sweden's humanitarian aid**, perspective No 17