



# Svensk bistånds- politik i ett internationellt perspektiv

Bertil Odén och Lennart Wohlgemuth  
Center for African Studies • Göteborgs Universitet



## **Preface**

The Centre for African studies (CAS), which is part of the new School of Global Studies at Gothenburg university, has in the past years added international development cooperation to its sphere of teaching as well as research. A master programme (“bredd-magister”) on African Studies with special emphasises on international development cooperation was launched in 2005/2006 and will run for the second time 2006/07. A guest professor has been recruited. As part of the Bologna process the programme will be developed to a regular master programme, as a path within the joint masters programme in regional studies from 2007/08.

The first year of the programme has now successfully been completed and the first batch of students graduated in June 2006. During that year it has been established that teaching materials with special relevance to Swedish and European development policies are not readily available to the extent that is required. At the same time the students produced a number of good essays and reports within different fields. To fill the gap we at CAS has decided to produce a series of smaller publications of what we call “Perspectives on....”. Some of them will after an introduction to the subject by some of the teachers of CAS include relevant articles on the subject and comments made by master students at the Centre for African studies at Göteborg University during the 2005-2006 master course. Others will include more in depth original material. We plan to publish most material in English but might as we do in this issue publish some material which we have readily accessible also in Swedish. The idea is to publish these Perspectives on the Website of CAS and if necessary to up-date them yearly. If demanded so we might also publish small number of hard copies.

Lennart Wohlgemuth  
Guest Professor  
Center for African Studies  
Göteborg University

# **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. Aktuella frågor
    - 8.1. Nya och nygamla biståndsformer
    - 8.2. Biståndets harmonisering
    - 8.3. Vem representerar mottagaren?
    - 8.4. Svårigheten att skapa ett genuint partnerskap
    - 8.5. Hur skall det multidimensionella fattigdomsbegreppet operationaliseras?
    - 8.6 Innebär PGU en ny dimension i utvecklingssamarbetet?
  9. Avslutande kommentar
- Litteraturlista

## 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 ej 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.

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 på senare tid England). Sverige har dock skilt sig tilläckligt mycket framför allt vad gäller frågan att sätta samarbetslandets ansvar högt på dagordningen att Sverige fått beteckningen mjuk givare (Danielsson och Wohlgemuth, 2005). Frågan är dock hur mycket som Sverige de facto skiljer sig från andra givare även i denna fråga.

Vi skall nedan diskutera svenskt bistånd och den politik som styr denna. Först skall vi dock som bakgrund teckna den senaste internationella utvecklingen vad gäller bistånd generellt. Som alltid färgas den nationella utvecklingen av den internationella, liksom Sverige i sin tur påverkar denna. Därefter vill vi ge en historisk beskrivning av biståndet, eftersom vi anser iden 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 tidigare kan man lättare undvika att göra om samma misstag. Därefter presenterar vi den nya politiken och gör en granskning av den.

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

Inget annat område är så noggrant utvärderat, studerat och analyserat som biståndet. Det måste hela tiden legitimiseras och försvaras – mer än andra mer näraliggande 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 Arkedie 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. I Sverige ledde detta till utredningen om roller och ansvar i det svenska biståndet 1988/9, en ny svensk Afrikapolitik 1997/98 och sedermera till den nya Politiken för Global Utveckling, PGU, 2003.

Internationellt var 90-talet och tidigt 2000-tal liksom sjuttio och åttiotalen fullt av möten och internationella konferenser. Under denna period var syftena med dess möten 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 8 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.

De åtta millennieutvecklingsmålen syftar till att:

- Halvera extrem fattigdom och hunger i världen till år 2015
- Primärskola för alla barn till 2015
- Ökad jämlikhet och kvinnors empowerment
- Minskad barnadödlighet med två tredjedelar till 2015
- Minskad dödsstal i barnsäng med tre fjärdedelar till 2015
- Halvering i spridning av HIV/AIDS, malaria och andra sjukdomar till 2015
- Försäkra sig om bärkraftig miljöutveckling
- Utveckling av ett globalt partnerskap för utveckling

I samband med FN:s generalkonferens hösten 2005 arrangerades ett nytt toppmöte mellan världens statsöverhuvuden för att diskutera och följa upp de åtaganden som samtliga världens länder gjort i samand med milleniedeklarationen. 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 milleniemålen 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 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. Det återstår nu att noggrant följa upp och trycka på om alla dessa löften skall kunna förverkligas.

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. Redan i början på 1990-talet utarbetade man en dagordning för ett bra bistånd eller som man kallade det ”best practices” baserat på de insikter som man enats om som nödvändiga men ej tillräckliga för att en utveckling skulle komma till stånd.(Ljunggren 1997) .

Best Practices från DAC 1992

- Fattigdom är och bör förbli biståndets långsiktiga huvudmål
- En sund ekonomisk politik är en förutsättning för långsiktig utveckling
- Ömsesidig resursmobilisering viktigt som inkluderar eget sparande
- Utveckling av institutionell kapacitet
- Utbildningen i bred bemärkelses centrala roll för utveckling
- Den fysiska infrastrukturen är en förutsättning för utveckling

- Hänsyn till miljö och försvarlig naturresurshushållning
- Biståndets roll att skapa grundförutsättningar för privata investeringar
- Samarbetslandet och dess regering är ansvariga för det egna landets utveckling
- Biståndet bör integreras i mottagarländernas statsbudgetar
- Biståndet bör tillhandahållas på sätt som inte leder till att samarbetslandets ekonomi snedvrids
- Bindning till upphandling i det enskilda givarlandet bör undvikas
- Vikten av god samhällstyrning inkluderande bekämpning av korruption
- Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter
- Jämlikhet mellan könen
- Enskilda organisationer har på många håll en viktig roll i utvecklingsprocessen
- Förstärka biståndets långsiktighet och varaktiga effekter samtidigt som effektiviteten i kortsiktigt bistånd vid katastrofer också måste ökas
- Nya initiativ för att minska de minst utvecklade ländernas skuldbörda
- Biståndet måste öka

Arbetet med att utveckla ett mer effektivt bistånd tog återigen fart inom DAC i slutet av 90-talet, 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 utvecklats haft stor betydelse för biståndets metodik.

Vid högnivåmötet – den andra i ordningen – 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:

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

Vid detta möte skrevs en gemensam deklARATION på, 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).<sup>1</sup>
4. **Resultatorientering.**
5. **Ömsesidigt ansvarstagande.**

<sup>1</sup> 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)

I tillägg till åtagandena i Parisdeklarationen är medlemsstaterna i EU och den Europeiska kommissionen också bundna av att sträva mot ökad effektivitet av biståndet enligt den s.k. 3C principen i traktaten rörande Europeiska Unionen. Detta traktat som undertecknades 1992 i Maastricht, omfattar samordning, komplementaritet och samverkan (coordination, complimentarity and coherence) vilka alla är centrala element i den nya biståndsarkitekturen. 3Cs finns också inskrivna i Cotonou<sup>2</sup> Partnerskaps avtalet liksom i det consensus om utvecklingsfrågor som undertecknades i december 2005 inom ramen för EU.<sup>3</sup> Frågan om samverkan (coherence) har genom de många övergripande studier som genomförts under de senaste åren och som nämnts ovan kommit allt mer i fokus. Man definierar dock begreppet olika från land till land och mycket återstår innan man nått konsensus om vad man vill göra. Flera givare har gått samman för att gemensamt utvärdera vad man hittills åstadkommit under rubriken samverkan från vilket man kan hoppas på bättre förståelse för denna viktiga utvecklingskomponent i framtiden

Medan flertalet bilaterala och multilaterala givare kommit fram till behovet av ökad betoning på ägandeskap, samstämmighet och harmonisering pågår parallellt en annan utveckling som snarast drar i motsatt riktning. Det är etableringen av de många nya vertikala fonder som framför allt finansieras av privata intressen av medel donerade av multimiljonärer som Bill Gates etc. och av insamlade medel framför allt från galor av olika slag. Den fråga som inledde denna trend var frågan om HIV/AIDS och hur man skall kunna medverka i bekämpningen därav. Det gäller stora belopp, om än endast en mindre del av det totala biståndsflödet, men påverkar mottagarländernas administrationer på samma sätt som bistånd generellt.

---

<sup>2</sup> Cotonouavtalet mellan EU och de 77 ACP-staterna (Afrika, Karibien och Stilla havet) undertecknades år 2000. Det gäller i 20 år. Dess huvudområden är bistånd och handel. Se vidare avsnitt 6.

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/development/body/development\\_policy\\_statement/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement/index_en.htm) (accessed 8 May 2006)

### 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 och 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 monumentalverk 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 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.

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. 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

Efter att frågan diskuterats utförligt av Globkom (Globkom 2001) 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 hade 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 tillväxtmålet 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 u-landspolitik 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 nådde Sverige år 1982, då DAC registrerade det utbetalade svenska biståndet till 1,02 procent av BNI. 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 den just 0,25 procent. Förutom Sverige har länge Danmark, Norge och Nederländerna legat över den internationella 0,7-procentsmålet.

#### 4.3. Kvalitet i biståndet - trender i biståndets inriktning på ämnesområden

Tabell 4.1 visar hur det bilaterala svenska biståndet över åren kommit att spridas till allt fler samhällssektorer och ämnesområden, från ursprungliga 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.

Tabell 4.1. Svenska biståndets sektor- och ämnesinriktning

1950-talet	Yrkesutbildning, familjeplanering.
1960-talet	Yrkesutbildning, utbildning, familjeplanering, integrerade landsbygdsprojekt, infrastruktur, förvaltningsbistånd. Fredskåren.
1970-talet	Integrerade landsbygdsutvecklingsprojekt. Utbildning, hälsovård, industri, importstöd, miljö, infrastruktur, forskning, förvaltningsbistånd. Enskilda organisationer. Avskrivning av MUL-länders skulder till Sverige. Stöd till befrielseörelser.
1980-talet	Utbildning och forskning, hälsovård, infrastruktur, förvaltningsbistånd, miljö-naturbruk, jämställdhet. Betalningsbalansstöd. Skuldåttnader. Stöd till befrielseörelser.
1990-talet	Utbildning och forskning, infrastruktur, förvaltningsbistånd, budgetstöd, samhällsstyrning, miljö-naturbruk, näringsliv, demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet. Konfliktförebyggande. Skuldåttnader – HIPC.
2000-05	Sociala sektorer, MR, demokrati och samhällsstyrning, konfliktförebyggande, infrastruktur, näringsliv, urban utveckling, naturbruk. Budgetstöd kopplat till PRS, HIPC.

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 fortfarande 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 i framför allt Afrika 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 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.

#### 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 framgick allt tydligare ju längre utvecklingssamarbetet pågick. 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 utvecklingssamarbete. 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 utvecklingssamarbete, 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 årsrapport för 2004 utbetalningar till sammanlagt 121 länder, varav 66 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 korruptionsnivån 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 (som termen löd på den tiden) på 1960-talet och 1970-talet 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 120 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. Arbetet med en sådan har sedan dess påbörjats i regeringskansliet.

#### 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 prop1962:100. 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 biståndsform som utvecklats 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 botten till syvende och sist i relationen mellan en givare och mottagare. Biståndsforskningen som ägt rum under de senaste femton 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 bestått 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. Enligt DAC-statistiken 2002-03 utbetalades drygt 13 procent av det svenska bilaterala biståndet till enskilda organisationer. 90 procent gick till svenska organisationer, medan resten delas mellan internationella organisationer och nationella organisationer i samarbetsländerna.

Enligt Sidas årsberättelse 2004 syftar stödet till enskilda organisationer till ”att främja ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle i samarbetsländerna”. Enligt PGU-propositionen bör samarbetet stärkas med enskilda organisationer, nationellt såväl som internationellt. Skälen för detta anges vara att enskilda organisationer i utvecklingsländer ofta spelar en viktig roll i utvecklingsprocessen, både genom praktiskt arbete och opinionsbildning.

Organisationerna är inte sällan bärare av grundläggande värderingar när det gäller mänskliga rättigheter och demokrati. Deras roll kan vara särskilt viktig i länder med brister inom dessa områden.

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.

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 flexibla 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.

#### 4.8. Humanitärt bistånd<sup>4</sup>

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. Varje stat har förstahandsansvar att ta hand om de humanitära behov som uppstår inom det egna landets gränser. Men när dessa behov inte möts har utomstående stater och/eller organisationer enligt det humanitära imperativet ett ansvar att lämna stöd. Detta ansvar bygger på principer om *humanitet* (att avhjälpa mänskligt lidande varhelst det uppstår), *opartiskhet*, (faktorer som kön, religion etc. får ej 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). För att uppfylla principen om att ge största möjliga handlingsutrymme till humanitära organisationer skall öronmärkning av bidrag minimeras. Sverige bör vidare endast lämna stöd till organisationer som följer vedertagna uppförandekoder. Och till sist bör arbetet mot de olika organisationerna karaktäriseras av snabbhet, förutsägbarhet och flexibilitet (Reg. Skr. 2004/05:52).

Humanitärt bistånd omfattar stöd till flyktingar och flyktingläger inom eller utanför ett lands gränser, arbete med minröjning, utbildning, vatten och hygien samt matleveranser. I syfte att undvika framtida katastrofer av olika slag satsas mer och mer också på förebyggande insatser. 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 de två tilläggsprotokollen från 1977. De syftar till att skydda personer som inte deltar i strider vid väpnade konflikter. Även OECD/DAC:s kriterier för när och hur man kan gå in med humanitärt bistånd är styrande (Reg. Skr. 2004/05:52).

---

<sup>4</sup> Bygger delvis på ett underlag som utarbetats av Anders Jonsson.

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.

#### 4.9. Den svenska biståndsprofilen jämförd med OECD-genomsnittet

Grovt beskrivet hade Sverige fram till mitten av 1980-talet en biståndsprofil som skiljde sig från OECD-genomsnittet. En viss skillnad har rått även därefter och fram till idag, men skillnaderna är mindre. Tabell 4.2. försöker sammanfatta skillnaderna mellan den ursprungliga svenska modellen och en genomsnittlig OECD modell på några områden.

Tabell 4.2 Jämförelse mellan svensk och ”genomsnittlig” OECD biståndsprofil

”Svenska modellen”	”OECD-mittfåran”
Stark inriktning på de fattigaste länderna.	Kommersiella motiv väger något tyngre.
Starkt stöd till FN-systemet.	
Stor andel som gåva.	Större andel kreditbistånd.
Stark inriktning på länder vars politik bedöms som fördelningsinriktad.	
Landprogrammering med starkt mottagarinflytande.	Mindre mottagarinflytande i landprogrammering, eller ingen landprogrammering alls.
Möjligt att finansiera också lokala kostnader och driftskostnader.	Begränsad möjlighet att finansiera lokala kostnader och driftskostnader.
Låg andel bundet bistånd.	Högre andel bundet bistånd.
Klar uppdelning mellan bistånd och exportfinansiering.	Oklar uppdelning mellan bistånd och exportfinansiering.
Kritisk distans till IMF och Världsbanken.	Förlitar sig på IMF och Världsbanken för analys och policy.
Uppfyller 0,7-procentmålet.	Få länder uppnår 0,7-procentmålet.
Aktiva försök att bygga broar mellan Nord och Syd i FN och vid internationella konferenser.	Stöd till Nords gemensamma positioner i FN och vid internationella konferenser.

Källa: Odén, 2006.

## 5. Politik för Global Utveckling (PGU) och dagens svenska utveckling

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 (coherence) 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 biståndspolitikerna i särskild ordning. Där framgår att biståndspolitikerna 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 utvecklingsteori 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 biståndinsatser 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.



## 6. Relationen till EU och det multilaterala biståndet

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 ca 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. Tillsammans med de övriga nordiska länderna upplevde man sig alltför stora i förhållande till den låga röstandel man samtidigt förfogade över. 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.

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 - komplicerade och arbetskrävande. Det innebär bland annat att handläggningstiderna är långa och verksamheten sluten 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 Globkom-utredningen (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 en guideline för harmonisering av operationell samordning år 2001 (EU 2001). 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).

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.

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 nu sedan slutet på 1990-talet skall åter gälla. 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 8.1-8.4 ger en översiktsbild av biståndets geografiska och ämnesmässiga fördelning under de senaste åren, och genom vilka organisationer det slussats.

**Tabell 7.1:** Det svenska biståndet, 1996-2004. US\$ miljoner (löpande priser) och %.

	1996	1997	1999	2001	2003	2004
<b>Totalt</b>	<b>2,001</b>	<b>1,730</b>	<b>1,632</b>	<b>1,667</b>	<b>2,400</b>	<b>2,722</b>
<i>Utbetalande myndighet</i>						
Bilateralt <sup>a</sup>	70	70	70	72	74	76
av vilket:						
Sida <sup>b</sup>	88	86	88	82	75	81
UD <sup>b</sup>	12	13	10	13	15	18
Övriga <sup>b</sup>	0	1	2	1	10	1
Multilateralt <sup>a</sup>	30	30	30	28	26	24
av vilket:						
Sida <sup>c</sup>	0	0	0	28	0	0
UD <sup>c</sup>	100	100	100	72	99	99
Övriga <sup>c</sup>	0	0	0	0	1	1
<i>Multilateralt bistånd per mottagare (% av multilateralt bistånd)</i>						
FN systemet	44	42	46	59	37	45
Världsbanksgr. inkl IMF <sup>d</sup>	74	68	22	0	0	4
Regionala utv.banker <sup>d</sup>	20	25	13	10	21	7
Övrigt	7	4	1	3	22	9
EU	17	18	19	24	20	35
<i>Bilateralt bistånd per kontinent (% av bilateralt biståndet)</i>						
Afrika	35	35	32	29	39	33
Asien	26	24	18	20	18	18
Latinamerika	10	10	14	12	8	9
Europa	6	7	8	7	6	6
Ej landfördelat	23	24	28	32	29	34

*Källa:* Sida och DAC

*Kommentarer:* 'Övriga bilateralt' inkluderar 2003 framförallt skuldåtgärder från Exportkreditnämnden. Övriga myndigheter är Nordiska Afrikainstitutet, Svenska Institutet, Folke Bernadotte akademien och Riksrevisionen.

Kursen på en US\$ har varierat från SEK 6.70 1996 till SEK 7.35 år 2004.

<sup>a</sup> Procent av totalt bistånd

<sup>b</sup> Procent av bilateralt bistånd

<sup>c</sup> Procent of multilateralt bistånd

<sup>d</sup> Svenska bidraget till IDA i form av skuldsedlar läggs oregelbundet mellan åren, vilket leder till att beloppen fluktuerar. 2002 lades en ny skuldsedel till IDA på 3,5 miljarder SEK.

e P.g.a. en stor andel icke-land fördelat bilateralt bistånd summerar inte denna tabell till 100 %.

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 c:a en tredjedel (Detta går dock svårligen 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 Sydostasien 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 har varit så utspridd över så många länder och områden som idag. Se diskussionen ovan.

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 och dels p.g.a. 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 idag till omkring två miljarder kronor 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. Sida lägger över 20 procent på att engagera svensk resursbas, från universitet till svenska myndigheter för att inte tala om privata konsulter och företag, i syfte att dra på dess kunskap och kompetens som samarbetsländerna behöver. PGU vill att det ska bli ännu mer. Detta område har liksom alla områden följt trender och tyngdpunkter. Vissa former såsom kurser i Sverige har funnits hela tiden fram till idag. Andra former, såsom individuella

stipendier och experter har fasats ut och ersatts av andra såsom individuella konsulter och institutionellt samarbete av olika slag (Johnston 1997).

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 7.2:** Bilateralt bistånd på sektorer, 1988/89—2004 (%).

	1988/89	1993/94	1999	2004
Socialt	21	32	35	36
Ekonomi och infrastruktur	18	13	9	7
Produktion	15	13	4	3
Programbistånd	16	5	5	5
Humanitärt bistånd <sup>a</sup>	15	23	24	19
Övrigt <sup>b</sup>	14	6	17	30

*Källa:* Sida och DAC

*Kommentar:* Klassificeringen enligt DACs principer.

<sup>a</sup> Inkluderar vissa flyktingkostnader (t ex 1,3 miljarder SEK 2004)

<sup>b</sup> Inkluderar administrationskostnader och stöd till enskilda organisationer samt ofördelat

**Tabell 7.3:** Geografisk fördelning av bilateralt ODA (antal länder)

	1990/91	1994/95	2001	2004
Afrika	36	44	41	48
Asien <sup>a</sup>	21	29	27	26
Latinamerika	19	27	21	22
Europa <sup>b</sup>	1	14	14	15
Totalt	77	114	103	111

*Källa:* Sida och DAC

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

<sup>a</sup> inkluderar Mellanöstern

<sup>b</sup> Inkluderar Centralasien och Kaukasus

**Tabell 7.4:** De tio största mottagarna av svenskt bilateralt bistånd. % av totalt ODA

1990		1995		2000		2004	
Tanzania	10,8	Mozambique	4,6	Tanzania	5,1	Tanzania	4,0
Mozambique	9,9	Indien	4,3	Mozambique	3,7	Moçambique	3,3
Indien	4,3	Tanzania	3,8	Honduras	3,4	Afghanistan	2,7
Vietnam	3,9	Etiopien	3,3	Vietnam	3,0	Etiopien	2,4
Etiopien	3,5	Bosnien	3,2	Jugoslavien	2,7	Uganda	2,1
Angola	2,8	Vietnam	2,9	Nicaragua	2,7	Nicaragua	2,0
Zambia	2,7	Zambia	2,7	PAA <sup>a</sup>	2,6	Serbien&Mon.	1,9
Zimbabwe	2,6	Nicaragua	2,7	Sydafrika	2,6	PAA <sup>a</sup>	1,9
Kina	2,3	Zimbabwe	2,4	Bangladesh	2,6	Bosnien-Herc.	1,6
Nicaragua	2,3	Irak	2,4	Bosnien	1,9	Kenya	1,4
<b>Totalt bilateralt</b>	<b>45,1</b>		<b>32,3</b>		<b>30,3</b>		<b>23,3</b>

Källa: Sida, DAC

<sup>a</sup> 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 ej 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. I stort har dock Sverige förskonats mer från omorganisation än de flesta andra biståndsgivande nationerna.

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 ändrad 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. Aktuella frågor

### 8.1 Nya och nygamla biståndsformer

De svenska biståndsformernas förändringar över tiden sammanfattas i tabell 8.1.

Tabell 8.1. Svenska biståndsformer

1950-70	Projekt - både gåvo- och kreditfinansierade. Kurser i Sverige. Personalbistånd. Enskilda organisationer. Samfinansiering med Världsbanken. Fredskåren.
1970-talet	Landprogram. Projekt och program. Integrerade landsbygdsprogram. Importstöd personal. Fältkontor. Enskilda organisationer. Samfinansiering med Världsbanken. Avskrivning av MUL-länders skulder till Sverige
1980-talet	Samarbetsprogram. Makroekonomiska villkor. Sektorprogram. Betalningsbalansstöd. Institutionssamarbete. Enskilda organisationer. U-krediter. Skuldåttnader. Projekt. Konsulter.
1990-talet	Samarbetsprogram. Makroekonomiska, men nu även demokrati- och MR-villkor. Projekt. Sektorprogram. Budgetstöd. Institutionssamarbete. Konsulter. Enskilda organisationer. U-krediter. HIPC. Partnerskap.
2000-05	Koherens. Partnerskap, samarbetsstrategier. Budgetstöd, Makroekonomiska, demokrati- och MR-villkor viktiga dialogfrågor. Projekt. Sektorprogram. institutionssamarbete. Konsulter. Enskilda organisationer. U-krediter. HIPC. Delegering av genomförande till andra biståndsgivare.

Källa: Odén, 2006.

Även om den nya biståndsarkitekturen enligt Paris-agendan 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.

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 både mot 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, Mocambique, 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. Dessa stiftelser har en administration och ett system för att fatta beslut som är motsatsen till Parisagendan. Alla resurser administreras av stiftelserna och de kräver vanligtvis speciella system för sina verksamhet 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 finansiärer 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. 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 biståndsarkitekturen”. 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 2005 på detta sätt omkring 230 miljarder USD, det vill säga mer än dubbelt 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.

### 8.2 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 biståndsgivarna<sup>5</sup>. 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 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.

### 8.3. Vem representerar mottagaren?

---

<sup>5</sup> Ibland blandas begreppen harmonisering och samstämmighet (alignment) ihop. Harmonisering är när biståndsgivarna samordnar sig sinsemellan, samstämmighet när biståndsgivarna anpassar överföring och rapportering till samarbetslandets budgetsystem och andra institutioner.

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 fattig 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, linjeministerna, 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 lands i enlighet med Parisagendan. Svaren är inte enkla utan måste ses land för land och situation för situation. Se vidare under sammanfattningen i nästa avsnitt).

#### 8.4. 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 ojämlikhet 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. Några av dess punkter är:

1. Partnerskapet bör vara uthålligt och målstyrt. Det bör säkerställa ett långsiktigt afrikanskt ägande och ansvarstagande, men också utgå från den medvetenhet om de speciella problemen den lokala miljön skapar.
2. Värdegrunder, mål och villkor för verksamheten bör diskuteras utifrån klart redovisade normer för svenskt uppträdande (dessa finns också utvecklade i propositionen). De båda parternas synsätt måste bli föremål för en dialog, där den svenska parten är beredd att kompromissa för att nå genuin förankring och verkliga resultat.

3. I förhandlingen skall ansvarfördelningen klargöras.
4. Även om det gäller ett partnerskap har den afrikanska partnern primäransvaret och det långsiktiga ägarskapet. Sverige bör ha förståelse för att intern dialog och förankring tar tid och är svåra att planera i detalj.
5. Svensk Afrikapolitik måste erkänna behovet av risktagande i utvecklingssamarbetet. Detaljstyrning och detaljkontroll minskar de kortsiktiga riskerna, men försvårar långsiktig bärkraft och lokalt ägarskap. Partnerskap bör därför inriktas mot ökad målstyrning med risker för misslyckanden.
6. Biståndsavtal bör utgå från afrikanska förslag. (UD 1997 och UD 1997/98)).

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 sammanjämknings 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 alldeles 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.

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 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 generell 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, handelspolitiska överväganden, trycket att utbetala biståndsanslagen, behovet att vara med i alla "nya" länder är några sådana faktorer.

#### 8.5.. 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:

- 1) 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.
- 3) 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.

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.

Ansvar 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.

#### 8.6. 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.

## 9. 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.

De frågor som framför allt betonats i denna artikel innebär 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.

## Litteratur

- Anderson, M., 1999, *Do no Harm: How Aid Can Support Peace or War*. London: Lynner Reinner Publishers, Inc.
- 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, J., G. Somolekae and N. van de Walle, 1997, *Foreign Aid in Africa - Learning from country experiences*, Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- DAC, 2000. Development Co-operation Review. Sweden. Pre-print of the DAC Journal 2000. vol. 4, No 1. Paris:OECD.
- DAC, 2005. Development Co-operation Review. Sweden. Pre-print of the DAC Journal 2005. vol. 6, No 3. Paris:OECD
- Danielson, A. and L. Wohlgemuth, 2005. "Swedish Development Co-operation in Perspective" in *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*. Olav Stokke, Paul Hoebink (Eds.), Catholic University of Nijmegen.
- Ehrenpreis, D. 1997, "Does Aid Work?" in Wohlgemuth, L. (ed): *Bistånd på utvecklingens villkor* ("Aid on Development's Terms"), Uppsala: Nordic Africa Institute
- Frühling, P. 1986; ed.: *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,
- Havnevik, K. and B. van Arkadie, 1996: *Domination or Dialogue? – Experiences and prospects for African Development Cooperation*, Uppsala: The Nordic Africa Institute

- Johnson, A., and L. Wohlgemuth, L., 1997. "Att utbilda organisationer – kompetensutveckling och institutionell utveckling", i Wohlgemuth, L (ed)., *Bistånd på mottagarens villkor*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
- Juma, M och A. Suhrke,. 2002: *Eroding Local Capacity. International Humanitarian Action in Africa*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Karlström, B., 1991: *Det omöjliga biståndet*. SNS förlag, Stockholm.
- Macrae, J. 1999: "Foreword" i Pirotte, C et al. *Responding to Emergencies and Fostering Development. The Dilemmas of Humanitarian Aid*. London och New York: Zed Books.
- Regeringens Proposition 1962:100.
- Regeringens Proposition 1968:101
- Regeringens Proposition 1977/78:135.
- Regeringens Skrivelse 2004/05:52 Regeringens politik för humanitärt bistånd.
- Regeringens Skrivelse,1998: *Africa on the Move – Revitalising Swedish Policy towards Africa for the 21st Century*, Government Communication SKR 1997/98:122, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs
- Odén, B., hösten 2006:. *Biståndets idéhistoria. Från Marshallhjälpen till millenniemål*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsson, J. and L. Wohlgemuth., 2003. *Dialogue in Pursuit of Development*, EGDI 2003:2, The Foreign Office, Stockholm.
- 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
- Sellström, Tor, 1999: *Sweden and National Liberation in Southern Africa. Volume I: Formation of a Popular Opinion (1950-1970)*, Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- SIDA, 1989: *Roll- och ansvarsfördelning i Sidas hantering av biståndsinsatser*, Stockholm: Sida
- Sida, 2000, *Sida's Policy for Capacity Development*. Stockholm: Sida.
- Sida, 2000-2004: *Statistical Reports*, Stockholm: Sida
- Sida, 2002: *Perspectives on Poverty*, Stockholm: Sida

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

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

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

SOU, 1962: Aspekter på utvecklingsbiståndet. UD Stockholm.

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

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

Wohlgemuth, L., 2005. "A Perspective for the Future of Africa with Competence Building in Focus", in *Reintegrating Education, Skills and Work in Africa*. Maïke Beveridge, Kenneth King, Rob Palmer & Ruth Wedgwood (Eds.), Edinburgh Press, Edinburgh.