

# **Sveriges biståndspolitiska förändringar för Afrika med landexemplet Uganda**

-----

## **En undersökning gjord ur ett svenskt biståndspolitiskt perspektiv**



Simon Klingberg

Examensarbete i Geografi

Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi

Göteborgs universitet

Handledare: Margareta Espling

2012-01-31

## Abstract

The Swedish aid has in recent years been undergone major transformations and changes. It all started from when the Alliance got access to power. The number of countries to cooperate with on poverty reduction was significantly decreased and the reason to that was the implementation of the goals in the Paris agenda in all aid which were set up by the global donor community and meant increased efficiency in planning, implementation and evaluation. Sweden has a long story in giving aid and also we have some goals that are not being moved since it all started, for example the goal on one percent of the GDP will go to aid every year. This makes us like a role model for the global donor community because we also are active in discussions in further developing of regulations and laws. Therefore they call us a soft donor, but in fact almost every goal that we have is created and controlled by the whole community and a document which all of us have signed. Both national and international commitments are related in some way through overall goals. My purpose of this paper is to clarify if and in what ways Sweden's politics of aid to Africa have changed from 2006 when the government arrived to the leading position of our country until today. The aid of politics for Uganda is set like an example. Sweden acts in an open way between donors and receivers and has quite a lot of respect due to the leadership of the European Union in 2009 and also because of our very democratic way of being. We discuss and solves things out. My study shows that changes in the aid policy current to Sweden and Africa with the example of Uganda are in responsibility due to faster changes when sectors in a partner country are phased out quick. More documents to rely on are also very significant. The establishment of a Swedish embassy in Uganda 2006 increased the presence of Sweden in the country and maybe our democratic ideas because of that can have an increased impact. It's hard to draw any conclusions of the aid to Uganda in that short period of time, but the documents have changed their values and focus over the past five years. That includes also changes in what directions the aid will take in the present future.

## Innehåll

<b>1. Introduktion</b> .....	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Problemformulering.....	2
1.3 Syfte och frågeställningar.....	3
1.4 Avgränsningar.....	3
1.5 Definitioner och förklaringar.....	4
<b>2. Metod</b> .....	4
2.1 Metodologiska angreppssätt.....	4
2.2 Metodval.....	5
2.2 Urval av källor och källkritik.....	6
<b>3. Utvecklingsteoretisk bakgrund</b> .....	8
<b>4. Sveriges bistånd</b> .....	16
4.1 Översikt .....	16
4.2 Typer av bistånd.....	17
4.3 Biståndet i siffror.....	17
4.4 Svensk biståndshistorik – fram till år 2006 .....	19
<b>5. Sveriges bistånd efter år 2006</b> .....	25
5.1 Det nya utvecklingssamarbetet .....	25
5.2 Det svenska regeringens fokus .....	32
<b>6. Sveriges bistånd till Afrika och Uganda sedan 2006</b> .....	35
6.1 Övergripande förändringar i Sveriges bistånd till Afrika.....	35
6.2 Uganda – ett landexempel.....	37
6.2.1 Uganda kortfattad bakgrund .....	37
6.2.2 Förändringar i Sveriges bistånd till Uganda .....	37
<b>7. Analys och slutsatser</b> .....	43
7.1 Diskussion.....	43
7.2 Slutsatser.....	45
<b>Referenslista</b> .....	47
Bilaga 1	

# 1. Introduktion

## 1.1 Bakgrund

Det svenska biståndet har ända sedan 1950-talet varit ett grundkapitel i den svenska utrikespolitiken. Ett kapitel som baserats på internationell solidaritet med världens fattiga och med ett syfte att minska fattigdomen genom att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor (Regeringen 2008a). Detta syfte har fungerat som övergripande mål för biståndet sedan starten och sedermera fungerat som ett stabilt fundament vid grundandet av det statliga biståndsorganet Sida. Vidare har svenska regeringar ända sedan den första propositionen 1962:100 (även kallad biståndsbibeln) utgått från två perspektiv oavsett vilken politisk färg de har haft: fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet (Sida.se 2011b).

Men även om de övergripande målen tycks bestå har biståndets utformning förändrats och dess aktörer blivit allt fler. Biståndskritiker talar om en biståndsindustri som är långt gången. De enskilda organisationernas framtid vilar på biståndet och drivs av ett ekonomiskt behov för egen överlevnad (Krause 2007). Trots att biståndet är en väl etablerad verksamhet i Sveriges utrikespolitik finns motståndare som ifrågasätter de fundament biståndet vilar på och som i förlängningen anser att en avveckling borde ske. Exempelvis kritiserar enprocentsmålet vilket innebär att minst en procent av Sveriges bruttonationalinkomst ska avsättas till bistånd. 2008 uppgick denna till 32 miljarder kronor den summan har legat relativt jämn de senaste åren (Regeringskansliet, UD, 2008a). Den kritiska huvudfrågan handlar dock om huruvida bistånd verkligen bidrar till ekonomisk tillväxt eller ej. Kritiker hänvisar till svårigheten att avgöra biståndets nytta eftersom andra kapitalflöden som handel, överföringar från migranter och investeringar blandas in i ländernas makroekonomi. Bidrar verkligen bistånd till ekonomisk utveckling eller är det bara önsketänkande (Hermele 2008 s.7)? Ekonomen Pär Krause poängterar att tillväxten bara kan ackumuleras om en klok ekonomisk politik bedrivs. Samtidigt menar han att om en sådan redan bedrivs sköter tillväxten sig självt. Alltså har behovet av bistånd raderats. Han betraktar det obundna biståndet som pengar i sjön eftersom Sverige inte kräver något tillbaka och belyser vidare avsaknaden av bevis för biståndets påstådda nytta (Krause 2007).

Biståndsforskningen finner inga konkreta svar på att tillväxten alltid gynnas av bistånd men däremot är det en antagen sanning att tillväxten ingår i receptet för ett lands utveckling. Klart är också att samband finns mellan bistånd och tillväxt men dessa orsakssamband är olika för varje lands utveckling. Således finns inga tydliga samband för hur biståndet bidrar till utvecklingen. Den absolut viktigaste aspekten för hur mycket bistånd ett land tilldelas är dess koloniala historia. Länder som varit kolonier får mest bistånd och utgör ett unikt intresse för stormakterna. Dessa slutsatser kommer forskaren Kenneth Hermele fram till i sin analytiska bok om sambanden mellan tillväxt och bistånd *Hjälp eller stjälp, biståndet och tillväxten* (Hermele 2008 s.27).

Under 1980-talet drabbades större delen av utvecklingsländerna av en omfattande skuld kris. Grunden till denna lades redan under 1970-talets oljekris och i kölvattnet av den uppstod problem med att klara återbetalningskraven till långivarna. Enligt nationalekonomen Stefan de Vylder kan resterande delen av 1980-talet sammanfattas av begreppet biståndströtthet då givarsamfundet i

brist på motivation efter den stora krisen delvis förlorade hoppet om biståndets nytta, eftersom åtstramningspolitiken de applicerat i form av strukturanpassningsprogram inte verkade ge effektiva resultat på utvecklingen i mottagarländerna. Man talade om att biståndet led av fungibilitet vilket kännetecknas av att inhemskt kapital endast ersätts med utifrånkommande utan att ekonomin utvecklas vidare. Man menade att biståndet frigjorde pengar som ledarna kunde använda efter eget gottfinnande och således andra syften än vad som var tänkt. Exempelvis kritiserades att bistånd kunde finansiera hälsovård och skolor vilket frigjorde kapital för en egocentrisk ledare att lägga på vapen och krig (de Vylder 2007). Korruptionen ansågs utbredd och klassklyftorna ökande. Bistånd anklagades således för att finansiera diktaturers förtryckarapparat. Den gamle utvecklingsekonomen Paul Rosenstein uttryckte problematiken så här: *"När Världsbanken tror att de lånar ut pengar till ett kraftverk, betalar de egentligen för en bordell"* (Hermele 2008 12ff).

Det svenska biståndets syfte är både omstritt och klyschigt. Ett stort antal formuleringar används som kan tvinga läsaren att se i grumligt vatten, exempelvis målet för ekonomisk tillväxt. Forskaren Kenneth Hermele poängterar att bistånd inte är homogent utan har olika syften vilket speglas av Sveriges bistånd som år 2006 utgjordes av 34 % till de sociala sektorerna, 7 % till skuldlättning och endast 6 % till produktiva sektorer (Hermele s.15). Detta visar att biståndsdebatten är komplicerad och problematisk eftersom tillväxten inte utgör huvudsyftet för biståndsgivandet. Det fundamentala antagandet att bistånd skapar utveckling och ekonomisk tillväxt ter sig instabilt när så mycket av biståndet fokuseras på andra områden än produktion. Det är svårt att bevisa att en diktator tänkt möta befolkningens behov innan biståndet kom och befriade honom från den bördan (Hermele 2008 s.14). Biståndet är den del av utrikespolitiken som debatterats mest och många är kritiska till dess nytta. *"Utvecklingsbistånd är definitionsmässigt en högriskbransch. Det ligger mycket sanning i den ofta upprepade klyschan att biståndet fungerar sämst där det bäst behövs"* (Ganuza och Lundahl 1997 s.34).

Internationella biståndstrender har kommit och gått och färgat Sveriges bistånd. Med trenderna har även olika ledord figurerat som flaggor för kapitlen i biståndshistorien. Social utjämning, liberalisering, demokratisering, partnerskap och god samhällsstyrning har alla representerat olika epoker inom biståndstänkandet även om de övergripande målen alltid funnits med i bakgrunden. Dagens paroll utgörs av demokratisering och ägarskap vilket bygger på givarsamfundets senaste kongress i Accra 2008 där en uppföljning av den så kallade Parisdeklarationen gjordes. Den sistnämnda skapades under ett liknande möte i Paris 2005 med syftet att vara uppfylld till år 2010 och fungera som en bro för att uppnå millenniummålen till år 2015. De båda deklarationerna propagerar för ökad resultatbetoning i biståndet samt belyser samarbetsländernas eget ansvar att ta itu med fattigdomen, med givarnas hjälp. Ökad samverkan mellan olika givarländer för att nå ökad kvalitet i biståndet och koncentrerat genom färre samarbetsländer är också konsekvenser av mötena. Sveriges regering beslutade år 2007 att större fokus skulle läggas på Afrika söder om Sahara eftersom kontinenten har långt väg kvar att nå millenniummålen (Hydén 2010).

## **1.2 Problemformulering**

Min tanke med denna uppsats är att belysa hur svenskt biståndsgivande utvecklats sedan Alliansens intåg i regeringsställning från 2006 och framåt. Den här typen av drastiska förändringar väcker flera frågor som: Utgår man fortfarande från de två solidariska givarperspektiven trots den ideologiska

basen hos regeringen? På vilkas villkor ges biståndet? Detta är centrala frågor för undersökningen (Sida.se 2010e).

Regeringen presenterade 2007 en ny biståndspolitik med målet att skapa högre kvalitet, effektivitet och resultat i biståndet. Huvudmålet man utgår ifrån är att så många fattiga människor som möjligt ska kunna förbättra sina levnadsvillkor. Sida har med utgångspunkt i det målet fått i uppdrag av regeringen att fokusera tre temaområden som följer nedan:

1. Demokrati och mänskliga rättigheter
2. Miljö och klimat
3. Jämställdhet och kvinnors roll i utveckling

### **1.3 Syfte och frågeställningar**

Uppsatsen syftar till att belysa om och i så fall hur Sveriges biståndspolitik för Afrika har förändrats över tid med fokus på perioden efter regeringsskiftet år 2006. Biståndspolitiken i förhållande till Uganda tas som exempel.

Jag kommer att försöka besvara följande frågeställningar:

1. Vilka dokument styr Sveriges biståndspolitik för Afrika sedan regeringsskiftet 2006?
2. Vad har dessa inneburit för Sveriges biståndspolitik för Afrika på ett övergripande plan?
  - Vilka förändringar har de lett till i svensk biståndspolitik?
3. Hur ser Sveriges biståndspolitik ut för landexemplet Uganda från och med år 2006?
  - Har biståndspolitiken för Uganda förändrats under dessa år?

### **1.4 Avgränsningar**

#### ***Geografiskt:***

Jag kommer visa på generella svenska biståndspolitiska förändringar när det gäller Sveriges biståndspolitik för Afrika under de senaste fem åren. För att förstå kontexten bör jag förutom att ge ett landexempel även ge en bild av helheten, det afrikanska sammanhanget som Uganda är en del av. Detta kommer även underlätta vid informationsinhämtningen då större delen av litteraturen behandlar Afrika som kontinent och således Uganda ur ett övergripande, ibland jämförande perspektiv. Syftet med min avgränsning är att läsaren ska förstå hela kontexten även i biståndet till ett litet land som Uganda.

Jag har valt Uganda eftersom jag själv besökt landet och kan relatera mer personligt till dess befolkning än övriga länder söder om Sahara. Mina slutsatser är blott mina egna och det bör påpekas att min bakgrund och västerländska livsstil kan påverka tolkningen av informationen jag bearbetar. Därför är även jag som författare avgränsad och begränsad i min kontext.

#### ***Tidsmässigt:***

Med anledning av de senaste årens omvälvande förändringar inom Sveriges biståndssystem har jag valt att fokusera på de senaste fem åren som gått sedan Alliansen tog makten. För att göra läsaren insatt i biståndspolitikens omväxlande klimat ges en bakgrund och historik över biståndstrender i Sverige och även globalt. Detta har jag valt att göra därför att den nationella utvecklingen och de

vägval våra regeringar har gjort är beroende av den internationella utvecklingen, vilket läsaren kommer bli varse om.

## 1.5 Definitioner och förklaringar

Fungibilitet: biståndet kan lida av detta, vilket innebär att syften för inhemskt kapital ersätts med utifrånkommande bistånd. Dåliga ledare kan då låta biståndet bygga välfärd medan annat kapital används till krig, eller vice versa.

HIPC-program: Världsbankens skuldavskrivningsprogram för fattiga länder, kräver berättigande i form av nationella fattigdomsstrategier för anslutning.

AVS-länder: ett samlingsnamn för de tidigare europeiska kolonierna i Afrika, Indien och Stillehavsområdet vilket innefattar bland annat de postkoloniala stater söder om Sahara som ingår i Cotonou-avtalet. Detta är ett handelsavtal skapat av EU som sträcker sig till år 2020. Sverige har varit drivande under sitt ordförandeskap i EU för att förenkla avtalsreglerna och därigenom afrikanska länders tillgänglighet till världsmarknaden.

Vertikala fonder: Fonder som specialiserar sig på ett eller ett par ämnen, t ex Bill och Melinda Gates Foundation och Global Alliance for Vaccine and Immunization (GAVI). Den sistnämnda ges svenskt bistånd genom Sida.

## 2. Metod

### 2.1 Metodologiska angreppssätt

Vetenskapen är samhällets självbespeglning (Bjereld m fl. 2010 s.123). Det är ett av skälen till att bedriva forskning som lyfts fram i boken *Vad är vetenskap?* För att kunna studera ett ämne behövs en generell problemformulering med preciserade frågeställningar som avgränsar ämnet. Dessa formar ett syfte med forskningen. I min studie fokuseras förändringarna i Sveriges biståndspolitik för Afrika, samt för Uganda, som ägt rum under de senaste fem åren och vilka nya dokument dessa har resulterat i. Detta görs genom ett syfte och tre frågeställningar. För att svara på dessa tillämpas i vetenskaplig forskning två typer av angreppssätt vid informationsinhämtningen: kvantitativa och kvalitativa. Den första typen härstammar från positivismen där empiriska studier utgör sanningen vilken alltså hävdas baseras på logiska fakta, medan den andra kan härledas till hermeneutikens synsätt som bygger på tolkning av kunskapen och således inga absoluta sanningar (Bjereld m fl. 2010).

Kvantitativa metoder avser att besvara frågor som: "hur mycket?" "hur många?" samt "i vilken utsträckning?". Därför uttrycks resultaten i siffror och kan bearbetas genom statistiska analyser för att finna mönster eller samband mellan företeelser. Man försöker generalisera genom att kvantifiera urvalet vilket exempelvis är lämpligt vid försöken att mäta länders fattigdom med variabler som FN:s välfärdsmått HDI (Human Development Index). Genom att använda kvalitativa metoder vill forskaren istället ta reda på vilka kvaliteter eller egenskaper en företeelse har. Det blir svårt att göra med kvantitativa metoder varför de kvalitativa innefattar intervjuer och textanalyser som gör det möjligt att sätta sig in i och på djupet förstå ett fenomen som t ex biståndet. Genom att ställa frågor utifrån ett antagande undersöker man en företeelses egenskaper. Om exempelvis en undersökning som syftar till att ta reda på biståndets totala mängd även fokuserar på hur tillväxten ter sig i

mottagarländerna, eller hur ett visst värde gynnar tillväxten, används både kvalitativa och kvantitativa metoder. En kvalitativ metod kan vara att relatera biståndet till ett specifikt tema eller mönster som exempelvis barnadödlighet i ett visst mottagarland. Att ta reda på generell statistik för biståndet kan vara kvantitativt då stora mängder data analyseras. En kombination av metoderna är vanlig inom all typ av forskning och ofta förekommer speciella värden som man undersöker och lyfter fram kvalitativt, men som omsluts av den kvantitativa metoden (Bjereld m.fl 2010 117ff).

## 2.2 Metodval

Samtalsintervjuer är ett samlingsnamn för olika typer av intervjuer och dessa kan användas för att registrera oväntade svar. Andra fördelar handlar om möjligheten till uppföljningar. Intervjuformen kännetecknas av problemformuleringar som syftar till att synliggöra hur ett fenomen gestaltar sig. Detta är ett särskiljande drag från kvantitativa frågeundersökningar som enkäter. Dessa fokuserar istället på *frekvens*, alltså hur ofta ett fenomen förekommer. Till skillnad från kvantitativa enkätundersökningar är inte personerna i sig viktiga när det gäller samtalsintervjuformen, utan de uppfattningar och ideologier de företräder. Med en enkätundersökning vill man generalisera medan man i samtalsintervjuer lägger stor vikt vid urvalet av intervjupersoner för att få en djupare bild av undersökningsområdet eller fenomenet. Vidare ger samtalsintervjuer på ett unikt sätt en möjlighet att förstå och ta del av en informants världsbild (Esaïasson m fl. 2006 s.283ff). Möjligheten att undvika felaktigheter och missförstånd är även vida överlägsen vid personliga intervjuer jämfört med enkätundersökningar (Esaïasson m fl. 2006 s.266). Strukturen vid samtalsintervjuer kan se olika ut beroende på om de genomförs öga mot öga med informanten eller via telefon samt beroende på vilken typ av information man efterfrågar. En ostrukturerad intervju fungerar som ett fritt samtal med stort utrymme till spontana svar och således bred information. Den delvis strukturerade intervjun kontrolleras i högre grad av intervjuaren genom att begränsa och rama in informanten med i förväg uppspaltade frågor. Detta säkerställer en fokusering på ämnet till skillnad från den helt ostrukturerade intervjun där man låter informanten tala fritt och på så vis fångar in stämningar och spontana reaktioner etc. (Esaïasson m fl. 2006). Ostrukturerade och delvis strukturerade intervjuer är alltså en flexibel intervjuform som kan användas inom skilda områden som exempelvis när vi vill veta hur människors självupplevda världsbild ser ut eller som komplement till annan forskning genom breddad kunskap (Esaïasson 2006 s.280ff).

När faktainhämtningen görs utifrån texter är det lämpligt att använda sig av textanalyser. Dessa kan både utgå från det kvantitativa eller kvalitativa angreppssättet. Den första innebär som namnet antyder en mängd information i form av skrifter eller bilder. Dessa innehåller i sin tur innehållsliga kategorier vilka man vill sortera ut. Man har här två variabler att mäta kategorierna med genom hur *frekvent* de förekommer och hur stort *utrymme* de ges i tid och rum. *Frekvensen* betecknar exempelvis hur ofta Sveriges bistånd nämns i ett flertal internationella politiska förordningar och *utrymmet* kännetecknas av hur mycket text som avhandlar Sveriges bistånd. *Frekvenser* och *utrymme* utgör avgörande mätinstrument för den kvantitativa analysen: kategorier som förekommer ofta i en stor textmassa blir centrala i innehållet och således för informationsinhämtningen. Man sällar därför ut de viktigaste huvuddragen, exempelvis ur en politisk policy, genom att observera deras utrymme och frekventa framträdande. Denna innehållsanalys lämpar sig väl för *beskrivande frågeställningar*, exempelvis hur någonting har förändrats över tid. Den andra typen av frågeställning bygger på *normer* exempelvis hur svensk biståndspolitik har motsvarat uppfyllandet av millenniemålen. Den tredje typen av frågeställning som kvantitativ innehållsanalys kan besvara är den *förklarande*



frågeställningen som kan använda sig av en *beroende variabel* för att förklara skillnader. Exempelvis kan två olika länders samarbetsstrategier jämföras utifrån hur de lyckats reducera fattigdomen. Fattigdomen blir då den beroende variabeln som de båda ländernas samarbetsstrategier jämförs med och förhåller sig till (Esaïasson m fl. 2006).

Den andra infallsvinkeln brukar i forskningssammanhang benämnas kvalitativ textanalys och den är den vanligaste i samhällsvetenskapliga sammanhang eftersom den innebär att man noggrant läser andra författares verk för att knyta an till sin egen forskning. Det finns många fördelar med metoden därför att vissa textpassager helt enkelt är viktigare än andra och kärnan till informationen kan gå att nå mellan raderna. Filosofen Mats Furberg har formulerat en rad frågor som är användbara vid kvalitativ läsning av text. Han poängterar att man som aktiv läsare ska ställa frågor till texten och finna svaren i texten eller hos sig själv. Frågorna behandlar hur argumentationskedjan ser ut: Vilken är författarens poäng och stöds poängen av det som sägs? Vilket är argumentet och på vilka grunder vilar det? Metoden kan konkretiseras ytterligare genom att antingen systematisera eller kritiskt granska innehållet i texterna. Genom att strukturera texten klargör man tankestrukturen, ordnar logiskt och klassificerar (Esaïasson m fl. 2006).-

Genom att kritiskt granska textinnehåll identifierar man idékritik, ideologikritik och diskursanalys. Idékritiken utgår från rationella eller moraliska normer. De förstnämnda bygger på logiska konkreta samband i resonemanget och de senare av etik och moral. I mitt fall skulle exempelvis frågan om bistånd verkligen leder till ökad utveckling kunna utgöra en idékritik utifrån ett rationellt synsätt. Ideologikritiken kan exemplifieras av marxismens kritik mot kapitalismens klassamhälle. Diskursanalysen kopplar in språket som en faktor som formar verkligheten och mer olåsta frågor kan ställas som exempelvis vad som är normalt (Esaïasson m fl. 2006).

### **2.3 Urval av källor och källkritik**

Vid urvalet av källor ställde jag frågan: *"På vilket sätt påverkas sannolikheten för olika utfall av de materialmässiga beslut som har fattats?"* (Esaïasson m fl. 2006 s.244). Mina frågeställningars svar vilar i offentliga dokument vilka utgörs av regelverk, skrivelser, propositioner samt utvärderingar och dessa är unika och oersättliga i sitt innehåll vilket gör dem till ett legitimt val. Sida:s och regeringens hemsidor samt den på biståndsministrarnas initiativ öppnade webbplatsen [openaid.se](http://openaid.se) har också utgjort informationsbaser för offentliga dokument och pressmeddelanden till min studie. Jag har även använt mig av litteratur för att täcka in åsiktsströmningarna och historien som berör Sveriges bistånd. Vidare har jag vid insamlandet även utgått från att tänka på vem som säger vad i vilket syfte. I litteratursökningarna har jag observerat vilka forskare som återkommer i träfflistan och även vid samtal med min handledare har jag hämtat rekommendationer. Lennart Wohlgemuth och Göran Hydén är vanligt förekommande namn i biståndslitteraturen som jag refererat till. Det har dock varit svårt att urskilja var de befinner sig ideologiskt och politiskt gällande biståndets utformning. Wohlgemuth har ett förflutet på höga poster inom Nordiska Afrikainstitutet, Sida och utvärderingsorganet Sadev vilket troligtvis färgat hans syn på biståndsutvecklingen och således hans forskning. Jag har använt mig av litteratur skriven av både biståndspositiva och biståndskritiska författare. Till den senare kategorin hör nationalekonomen Pär Krause som skriver genom förlaget Timbro Debatt och hävdar att det svenska biståndet blivit en industri som ständigt legitimeras och försvarar sin fortsatta existens (Krause 2007). Vidare ur ett källkritiskt perspektiv har jag observerat

att forskarna uppträder självständigt med namn utan hänvisning till någon organisation. Därför är deras åsikter deras egna, men jag kan alltså aldrig riktigt veta vilka normer och dogmer som influerat och skapat deras uppfattningar. Jag tycker mig ändå se en viss ödmjukhet i både Hydéns och Wohlgemuths utläggningar om biståndet och det poängteras att förändringar tar tid och att inga enkla lösningar finns. De propagerar för ett bistånd ännu mer drivet av mottagarländerna själva men ifrågasätter samtidigt hur det ska lyckas att fungera med dagens metoder (Hydén 2010, Wohlgemuth och Odén 2006).

Jag har även använt mig av delvis strukturerade intervjuer för att inhämta kvalitativ kunskap. Även om jag i vissa fall inte fått några konkreta svar har ändå en tolkning kunnat göras och jag har delgivits en bild av exempelvis hur Sveriges bistånd förändrats över tid. Informanterna utgjordes alla av personer med koppling till myndigheten Sida och biståndet till Afrika vilket känns relevant för att hålla en god validitetsnivå.

Även om undersökningen främst är en textanalytisk studie har alltså några muntliga intervjuer gjorts, under olika förhållanden, däribland två telefonsamtal med Jakob Ström som är ansvarig för Sveriges samarbetsstrategi med Uganda på Utrikesdepartementet (UD), och Åsa Heijne som arbetar konkret med biståndet till Uganda. En intervju gjordes även med freds- och utvecklingsforskaren Peter Magnusson som arbetat inom Sida. Därutöver fick jag även tillfälle att samtala med professor Lennart Wohlgemuth vilket gav mig inspiration till uppsatsens inriktning utifrån rekommenderad litteratur. De två första intervjuerna genomfördes via telefon och jag kan således inte utesluta att omgivningen påverkat svaren. Av förbindelsen att döma fanns vid den första intervjun störningsmoment i form av ljud från övriga medarbetare på UD och eftersom jag inte var där är jag inte medveten om hur omgivningen påverkade eller om informanten var fokuserad och koncentrerad enbart på samtalet. Jag var dock medveten om möjliga påverkansfaktorer i mina möten med informanterna, i form av klädsel och uppträdande. För att motverka intervjuareffekter i mötet med informanterna hade jag neutral klädsel under den fysiska intervjun och tänkte på att tala tydligt och avslappnat med många spontana följdfrågor. På så sätt visade jag mitt engagemang och höll igång informationsutbytet. Intervjun genomfördes dessutom inne på informantens kontor för att undvika andra störningsmoment från omgivningen. Jag försökte även vara en aktiv lyssnare medan informanterna berättade, vilket innefattar att inte avbryta med uppstaplade frågor utan läsa av samtalets olika skiftningar och utifrån dessa styra berättandet i önskvärd riktning (Esaiasson m fl. 2006 s.281). Jag är medveten om att intervjuformen som metod bygger på tolkningar av information och således finns en felkälla däri i form av mänsklig tolkning. Dock kan detta sägas om all form av informationsinhämtning eftersom man bearbetar, drar sina egna slutsatser och därefter skapar andrahandsinformation.

Thurén (2005) diskuterar partiskhet och räknar sådana källor som mycket dåliga. Till detta hör information som gynnar en part och eventuellt kan drabba den andra parten negativt. Vidare betonar Thurén att så kallade tendentiösa källor, alltså med partiskhet involverat måste kompletteras med minst en annan källa med motsatt ståndpunkt. En ensamstående tendentiös källa kännetecknar han som värdelös (ibid.). Detta kan man härleda till några av mina skriftliga källor, t ex förlaget Timbro Debatt. De har en helt annan infallsvinkel i biståndsdiskussionen än exempelvis Forum Syd som finansieras genom Sida. Dessa båda parter kan betecknas stå mot varandra åsiktsmässigt om biståndets utformning och mål. Partiskhet ökar alltså behovet av källkritik, men de

statliga offentliga handlingarna som jag använt i min undersökning kan därmed räknas som neutrala ur ett källkritiskt perspektiv eftersom Sveriges bistånd till Afrika inte har något uttalat mål med att vinna på givarrelationen. Sverige ger nästintill allt bistånd officiellt i obunden form vilket visar på en stark opartiskhet i linje med Thuréns resonemang. Äkthet, tidssamband, oberoende och tendensfrihet hör till källkritikens grundpelare. En fördel med min gjorda undersökning är att förändringarna skett nyligen i form av nya dokument under de senaste fem åren, vilket försvagar anledningen att tvivla på informationens bild av vad som skett eftersom denna riskerar att förvanskas desto längre tid som gått sedan informationen skapades (Thurén 2005 s.13f).

Min avgränsning med utgångspunkt i 2006 års förändringar har gjort det möjligt att få tillgång till alla de offentliga dokument som de senaste åren blivit tillgängliga via regeringens webbplats samt openaid.se. Även Sida har en mycket strukturerad hemsida med användbara dokument för att få inblick i biståndet. Med utgångspunkt i syftet att belysa hur Sveriges givarroll har förändrats har jag alltså valt kvalitativa metoder vid insamlingen av information, i form av kvalitativ textanalys och intervjuer. Slutligen vill jag konstatera att jag anser metoderna relevanta eftersom mitt mål; att ta reda på hur Sveriges biståndspolitik har förändrats under en given tidsperiod, gynnas av kvalitativ information genom intervjuer och officiella dokument eftersom informationen kan tolkas direkt av mig. Tillgången på sådan möjliggör en fullföljning av svaren på frågeställningarna.

### **3. Utvecklingsteoretisk bakgrund**

En mängd teorier har skapats utifrån de olika ideologier som är basen för de politiska vinklingar vilka har styrts och än idag styr biståndet. Relationen mellan teori och praktik har varit en ständig följeslagare i biståndets utvecklingstänkande. Frågan om vad som är utveckling och vad som driver den är en central röd tråd genom utvecklingsforskningen. Den fungerar som ett ok vilket bärs upp av olika teorier som alla förespråkar sina svar som sanningar.

I praktiken har detta avspeglats i 1950-talets moderniseringsteorier med tillväxten i fokus som på 1970-talet övergick i satsningen på fattigdomsbekämpning för att uppnå social utjämning. 1980-talet stramade till skillnad från tidigare epoker åt statens roll och istället hamnade marknaden i fokus för biståndets förmedling. Mottagarländernas ekonomiska politik belystes och förändrades genom så kallade strukturanpassningsprogram skapade av IMF och Världsbanken. Under 1990-talet och fram till idag har staten och marknaden båda spelat huvudaktörer och en mjukare approach har vuxit fram i den teoretiska utvecklingsdebatten. Detta kan antydast i strukturanpassningsprogrammets nya namn Poverty Reduction Structure Programme (PRSP). Civilsamhället har även ägnats mer uppmärksamhet och blivit mottagare av bistånd via andra kanaler än de statliga (Hermele 2008 s.22-23).

1700-talets stora ekonom Adam Smith grundlade flera utgångspunkter som de följande århundradena fortfarande skulle dominera den utvecklingsteoretiska diskussionen. Han poängterade sparandets och investeringarnas roll för kapitalackumulation samt behovet av en marknad. Hans resonemang byggde på långsiktig ekonomisk utveckling. Vidare betonade han vikten av specialiseringens betydelse på marknaden i förhållande till köpkraft samt tillgång och efterfrågan (de Vylder 2007 s.22). Efterföljare till Smith som Malthus la till befolkningstillväxtens inverkan som en

variabel i Smiths resonemang. Malthus befolkningsteori går i korthet ut på att stigande reallöner och förbättrad livsmedelstillgång även ökar befolkningstillväxten. Detta leder till att alla förbättringar i människans villkor endast är tillfälliga och snabbt äts upp av en växande befolkning vilket leder till avtagande avkastning exempelvis inom jordbruket. Därför motarbetade Malthus all form av nödhjälp åt de fattiga; om de blir mindre fattiga blir de bara ännu fler, konstaterade han (de Vylder 2007 s. 23). Ricardo grundade teorin om komparativa fördelar som innebär att maximera handeln mellan länder genom att varje land producerar varor för vilka det har relativa fördelar jämfört med andra länder. Exempelvis kan Sudan ha resurser för att producera både bomull och te men Uganda visar sig ha bättre odlingsförhållanden för te. Då tjänar båda länderna på ett handelsutbyte genom att utnyttja sina komparativa fördelar: Uganda satsar på te, Sudan på bomull och ett handelsutbyte sker i form av export från båda länderna. Ricardos slutsats var att alla länder tjänar på internationell handel även om ett land har förutsättningar för att producera båda varorna bättre än det andra landet. Kontentan att alla länder tjänar på handel och export har senare haft stort inflytande på den liberala synen på frihandel. Malthus pessimistiska befolkningsteori påverkade 1800-tals ekonomer som John Stuart Mill att kartlägga samhällsutvecklingen på väg mot ett stationärt stadium. Hans teorier såg inte ljusa ut för framtiden då han förutsåg att utvecklingen i form av både kapitalackumulation och befolkningstillväxt skulle stagnera. (de Vylder 2007 s.24)

1800-tals utvecklingsfilosofer som Karl Marx och Émile Durkheim ansåg att forändringen av utvecklingen är beroende av de omgivande sociala och ekonomiska strukturerna, men makten till förändring ligger helt hos människan. Marx såg det framväxande industrisamhället, lett av kapitalägare, i slutet av 1800-talet som ett hot mot arbetarnas frihet, vars enda räddning låg i konfliktuppmuntrande och småningom revolution mot den styrande klassen för att återta produktionsmedlen och vinna sin frihet åter. När detta var gjort skulle samhället förbli fritt och klasslöst, utan behov av institutioner eller statsapparat, med gemensamt ägande av produktionsmedlen, i likhet med bondesamhället. Marx såg alieneringen som främsta drivkraft till förändring. Durkheim såg normlöshet som det största hotet mot industrisamhället och pläderade för institutioner och regleringar. De hade olika syn på vilket vis industrialiseringen skulle hanteras men var samtidigt överens om dess roll och existens (Hydén 2008 s.40ff). Marx mål var att kartlägga det kapitalistiska samhällets rörelselagar och förenade de idéerna i föreställningen om ett klassamhälle drivet av en kamp mellan kapitalägarna å ena sidan och arbetarklassen å den andra. Han grundlade en betydligt mer positiv syn på utvecklingen trots sina slutgiltiga folkligt förankrade revolutionsidéer. Bland annat propagerade han för kapitalismens makt att skapa utveckling mot ett förbättrat materiellt välstånd. Innan kapitalismen skulle förintna sig själv förutsåg Marx en snabb utveckling i industrisamhällets möjligheter att generera profit. Kapitalöverskottet skulle då kunna bidra till samhälleliga förbättringar om det investerades på rätt sätt och gynna medborgarna (de Vylder 2007 s.24f).

På 1920-30-talen föreslog nationalekonomen John M. Keynes lösningar för att häva arbetslösheten under lågkonjunktur med hjälp av en statlig aktiv ekonomisk politik. Hans resonemang byggde på att staten skulle anpassa den samlade efterfrågan genom att korrigera med statligt stöd. Keynes idéer uppstod i samband med börskraschen 1929 och de påföljande depressionsåren. Han poängterade att den höga arbetslösheten berodde på bristande efterfrågan på varor och tjänster. Det i sin tur berodde på finansiella underskott på marknaden vilka uppstår naturligt i en marknadsekonomi i form av ekonomiska depressioner med hög arbetslöshet som följd. Alltså behöver efterfrågan stimuleras

med statligt kapital för att marknaden ska återhämta sig från depressionen och skapa efterfrågan på varor och tjänster genom de självständiga marknadskrafterna. Denna typ av statlig marknadsstabilisering tillämpades av hela den globala hegemonin med USA i spetsen för att få bukt med världsekonomin under krisåren på 1930-talet. Ett decennium senare vidareutvecklade Harrod, Solow m fl. Keynes resonemang och införde variabler som investeringskvoten och kapitalkoefficienten. De fick då fram förhållandet mellan storleken på ett lands investeringar och den årliga produktionsökningen. Man kunde därmed komplettera Keynes tankar om investeringars effekter på efterfrågan med dess effekter på tillväxten av produktionspotentialen. Deras modeller lämpade sig bra för jämförelser mellan länder och hur investeringarnas kapacitetshöjande funktioner samspelade med efterfrågan. Då kunde man dra slutsatser om hur stora investeringar som gynnade tillväxten, skapade efterfrågan och underhöll marknaden. Det låg nära till hands att applicera uträkningarna på länder i Syd och deras utvecklingsproblem, vilket skedde under kommande decennium (de Vylder 2007 s.25f).

### **1950-60-talet – utvecklingsteorier utvecklas**

Under efterkrigstiden skedde ett omfattande uppbyggnadsarbete i Europa som andades optimism för en bättre och mer gemensam värld. Utvecklingsekonomi etablerades som självständig doktrin inom nationalekonomi. En bidragande orsak till detta var avkoloniseringen som på många sätt ifrågasatte fattigdomen i u-länderna och västvärldens förtur till utveckling. Åtminstone i teorin klarnade en gemensam utgångspunkt fram: alla folk borde ha rätt till ekonomisk och social utveckling (de Vylder 2007 s.27).

I USA grundades efter andra världskriget de två ekonomiska institutionerna IMF och Världsbanken med uppgift att utrota fattigdom genom lån och makroekonomisk stabilisering. FN grundades 1948 och etablerades som övergripande globalt organ för främjande av världsfred och utvecklingsmål. För att uppnå dessa anställdes en mängd ekonomiska rådgivare och utvecklingsstrategier konstruerades. Man var överens om att kraft gemensamt måste ansamlas för att få bukt med fattigdomen och de globala orättvisorna. Det allmänt ökande intresset för u-länder och bistånd berodde även på det kalla kriget mellan stormakterna Sovjet och USA där kampen om inflytande och militärbaser i de nya självständiga staterna utgjorde viktiga politiska mål (de Vylder 2007 s.27). Man konstruerade så kallade gapkalkyler och som namnet antyder saknades något avgörande i u-ländernas väg framåt. Det allmänna antagandet var att de fattiga länderna inte förstod vad utveckling innebar eftersom de inte upplevt kapitalackumulation eller rikedomar. Moderna attityder skulle implementeras hos befolkningarna genom de täta förbindelser man redan hade genom handeln, bistånd och utländska experter som skickades dit för att ge kurser i västerländskt tänkande. På så sätt trodde man att de så kallade flaskhalsekonomiernas tillväxt skulle lossna. Man var övertygad om marknadsekonomins fördelar framför socialismen och pläderade för frihandel och sparandets roll. Tillväxten utgjorde nyckeln i argumentationen. I-ländernas utvecklingstänkande och deras dynamiska kapitalism skulle exporteras som ett spridningsparadigm med framstegsvänliga normer att integrera u-länderna med. Detta paradigm hämtade inspiration från sociologin och idéer från tänkare som Durkheim och Max Weber. Man utgick från att utvecklingen var linjär och följde en väg i olika stadier, nivåer som samtliga länder måste passera för att bli rika och konkurrenskraftiga genom ökande tillväxt. Denna syn på utveckling hade enormt inflytande på tillämpningen av biståndet under 1950- till början av 1960-talet. Västvärlden med demokrati i spetsen var moderniseringens slutliga stadium och fokus låg på att implementera det västerländska synsättet genom att utbilda folk för vidare utläring. Med

grundsynen att industrialiseringen utgör nyckeln till ekonomisk tillväxt som i sin tur sprider modernisering till befolkningarna hade man en tydlig utgångspunkt i omvandlingen från agrart till urbant samhälle (Hydén 2010 Kap 2). Rostows verk *"Stages of economic growth"* utgjorde en inflytelserik inspiration för världens ledare i övertygelsen att utvecklingens väg var en och endast en, applicerbar på alla länder. Han såg inbördes likheter mellan ländernas utveckling i Nord och slog fast att alla länder måste gå igenom fem steg för att utvecklas från statiska traditionella länder till utvecklade högkonsumerande länder. De sistnämnda hävdade Rostow var det yttersta målet med utvecklingen. I likhet med Marx idéer om kapitalismens flera steg skapade Rostow ett avgörande steg i sin modell som han kallade "take off" och innebar att en liten samhällselit satsar sparat kapital på modernisering via tillväxt i industrisektorn. Om produktionen bara fick komma igång skulle den bli självförsörjande och skapa en diversifierad ekonomi genom "trickle down"-effekter (spridningseffekter) som skulle spridas till hela befolkningen. "Take off"-fasen poängterades därför av Rostow som avgörande för moderniseringens fullskaliga utveckling. Trots att exempelvis Englands industrialisering tagit över 100 år trodde Rostow på en komprimering som skulle utveckla en stark industrisektor inom en generation i fattiga länder. Denna starka tro på marknadens heliga roll och industrialiseringens samt handelns välsignande effekter kännetecknar den grupp av nationalekonomer till vilka Rostow var förgrundsfigur, nämligen liberalerna (Williams et al. 2009 s.282).

Liberalernas antagonister utgjordes av strukturalisterna som angrep de förras syn på utrikeshandelns välsignelser. De menade till skillnad från liberalerna att framtidens utsikter för världshandeln såg dystra ut, från de fattiga ländernas perspektiv. Exporten av råvaror tenderade att fluktuera mycket mer i pris än industrivaror och de senares allt större innehåll av syntetiska ämnen konkurrerade redan under 1960-talet ut råvarornas efterfrågan. Den successiva övergången från naturligt till syntetiskt skulle fortsätta och fullständigt slå ut råvaruekonomierna, hävdade inflytelserika forskare (Gunnar Myrdal m fl. ur de Vylder 2007 s.29). Kritiken mot västvärldens protektionism och att man genom sina transnationella företag kontrollerade prissättningen på råvaror var hård och talande ur Afrikas underifrånperspektiv. Effektivisering och lägre produktionskostnader inom råvarusektorn anklagades för att gagna konsumenterna i i-länderna snarare än att ge bättre villkor för de fattiga producenterna. Kontrollen låg i västvärldens händer till följd av starka förhandlingspositioner genom de transnationella företag vars verksamhet bedrevs mellan länderna. Strukturalisternas budskap till fattiga länder var att frihandel endast gynnas av de redan rika i-länderna. Man kritiserade också länkarna från produktionssektorerna till den övriga ekonomin som bristande då inte många tekniska framsteg eller någon höjning av utbildningsnivån i u-länderna kunde ses. Fokuset låg alltså på att de svaga strukturerna utnyttjades av de rika länderna på bekostnad av de fattigas utveckling. Detta uttrycktes genom begrepp som onda cirklar och kumulativa processer. Lösningen som presenterades var importsubstitution och denna syftade till att radera beroendet av i-ländernas varor med inhemsk produktion, alltså en egen industrialisering. Omvandlingen genomfördes med höga tullmurar för att skydda sig från västvärldens mäktiga konkurrens och speciella avtal för förmånliga krediter och insatsvaror till industrialiseringen etablerades. Detta vann ett enormt gensvar hos inflytelserika styrande eliter i u-länderna som regeringarna. Med importsubstitutionen kunde de nytillträdna afrikanska ledarna skylla problemen på externa faktorer som kolonialmakterna och deras utövande av imperialism, samt dåliga handelsförhållanden. Dessutom stärkte den inhemska industrialiseringen staternas nationella identitet och protektionismen utgjorde ett tacksamt medel för att utvidga

statens roll i ekonomin tillika ledarnas samt kontrollen av inkommande kapital som i hög grad bestod av bistånd (de Vylder 2007 s.30).

Både liberalerna och strukturalisterna utsattes för kritik från höger och vänster. Från vänster fördömde marxisterna utvecklingsteorierna för att syfta till kolonialism, imperialism och nykolonialism. De propagerade för planekonomins fördelar jämfört med den kapitalistiska marknadsekonomin. Nationalekonomer som Maurice Dobb och Paul Baran gick vetenskapligt i fören för kritiken. Barans avhandling "*The political economy of growth*" framförde kritik mot liberalernas klasslösa, ohistoriska och opolitiska perspektiv. Han myntade begreppet "surplus" (ekonomiskt överskott) och var en viktig referens för den så kallade beroendeskolan som uppkom under slutet av 1960-talet. Med kritiska ansatser formulerade man underutvecklingsanalyser med begrepp som centrum och periferi för att beskriva ländernas polariserade utvecklingssituationer. Beroendeskolan växte fram som en kritik mot både strukturalister och liberaler. Beroendeteoretikernas grundantagande utgick ifrån att rötterna till u-ländernas fattigdom låg i kolonialismen och en för stor integrering i världsekonomin. Man liknade processen med ett mynt vars ena sida bestod av underutveckling i Syd och den andra av utveckling i Nord. Beroendeteoretikerna propagerade för minskad kontakt med i-länderna genom så kallade "de-linking" strategier baserade på självtillit och dessa fick fotfäste i Afrikas u-länder. Mycket av kritiken angrep historiska övertramp som slavhandeln och kolonialismens katastrofala effekter för många ursprungsbefolkningar i form av marginalisering och sjukdomar från väst. Därmed blev liberalernas moderniseringsteori signifikativ för västvärldens skeva uppfattning om den rätta vägen (de Vylder 2007 s.32). Beroendeteoretikerna hade en förebild i Marx och framhöll hindren för utvecklingen snarare än några klara lösningar, förutom revolution. De fattiga länderna föll offer för den giriga västvärlden med försämrade bytesförhållanden till följd av orättvisa handelsrelationer. Teorin fick även sitt namn på grund av det skapade beroendet och exploateringen av u-länderna inom handeln under 1960-talet (Hydén 2010 s.44-48; de Vylder 2007 s.26-27).

### **1970-talet**

Beroendeskolan kritiserades dock i sin tur under mitten av 1970-talet. Många av dess förespråkare hade haft stöd under den turbulenta situationen i världen genom befrielseströrelser i Latinamerika och Afrika samt på grund av de etablerade teoriernas misslyckanden men nu började man ifrågasätta om beroendeskolan egentligen hade någon teori att luta sig mot eller bara iakttagelser. Vidare kritiserades dess fixering vid externa orsaker till underutvecklingen. En ny kritik även mot den radikala hållningen till utvecklingen växte fram och andra aspekter lyftes fram i ljuset, exempelvis genusperspektiv, småskalighet och resurs- och miljöfrågor. Dessa åsiktsströmningar fick gehör av såväl politiker som i den allmänna utvecklingsdebatten i många u-länder. Man poängterade de tidigare teoriernas avsaknad av dessa aspekter och vidgade på så vis utvecklingsbegreppet inför nästa decennium (de Vylder 2007 s.33).

Kritik riktades under 1970-talet även mot strukturalisternas importsubstitution då den ansågs ineffektiv mot industrisektorn, dyr och genomförd på bekostnad av exportsektorn. Urban bias dvs gynnande av urbana näringar på jordbrukets bekostnad samt korruption i de statliga subventionerna utgjorde också underlag för kritiken. Världens utvecklingsteoretiska diskussion rörde sig mot höger i nyliberal riktning vilket också kunde märkas i väst där keynesianismen började kritiseras. Trenden innebar att statens roll skulle minimeras (de Vylder 2007 s.33ff).

## 1980-talet

Högervridningen av 1980-talets politik utvecklades under inflytande av avgörande världshändelser som fick effekter på världens biståndsgivande. Radikala utvecklingsteorier som beroendeskolan tappade inflytande men delar av underutvecklingsprocesserna implementerades i debatten som sunt förnuft. De marxistiska idéerna förlorade genomslagskraft i takt med dess praktiska förluster i öst, väst, syd och nord. Berlinmurens fall samt de framgångsrika ekonomiska marknadsreformerna i Kina och Vietnam med ökade export- och tillväxtframgångar som följd kastade ett negativt sken på centralplanerade ekonomier. Liberaliseringen av utrikeshandeln i motsats till den tidigare etablerade imports substitutionen samt mindre statliga regleringar blev hörnstenar i det nyliberala paradigmskiftet.

1970-talet var ett årtionde med genomgående hög tillväxt men även tredubblade oljepriser efter oljekrisen 1973. Detta ledde till att även råvarupriserna sköt i höjden men lån var enkla att ta vilket u-länderna gjorde. Dessa lån togs utan tydliga krav eller strategier om återbetalning och när råvarupriserna sjönk kraftigt i början av 1980-talet slog det hårt mot de fattiga råvaruexportländerna. I kombination med förhöjda räntor och en stigande dollarkurs tyngdes u-världens utlandsskulder ned och gjorde återbetalningen ogripbar. Detta kom att ändra de skuldyngda ländernas dagordning till att fokusera på finansiering och avbetalning för att kunna överleva. Utvecklingsmålen kom i skymundan. I centrum för skulderna stod de multilaterala institutionerna IMF och Världsbanken som spelade nyckelrollen i omförhandlingar om utlandsskuld och ekonomisk politik. Strukturanpassningsprogram som skulle innebära en omläggning av ländernas ekonomier utarbetades under parollen "The Washington consensus" med IMF och Världsbanken som huvudaktörer (de Vylder 2007 s.36f).

Samsynen i Washington baserades på makroekonomisk stabilisering och strukturella reformer. IMF basade över den förstnämnda vilken innebär: finanspolitisk åtstramning (minskning av statens utgifter) stram penningpolitik i syfte att minska inflationen, minska externa obalanser genom minskad inhemsk efterfrågan vilket syftar till förbättrad internationell konkurrenskraft. Strukturella reformer skedde under överinseende av Världsbanken och bestod av: färre statliga regleringar i form av mindre statliga subventioner på energi, vatten livsmedel etc. Privatisering av statliga företag och ökat utrymme för privat sektor inom den offentliga, liberalisering av utrikeshandeln (sänkta tullar och exportskatter), avreglera bankväsendet och istället skapa marknadsbestämda räntor samt flexibilisera arbetsmarknaden genom att undvika marknadsstörningar som minimilöner, fackföreningar etc. Dessa SAP (strukturanpassningsprogram) applicerades på majoriteten av världens u-länder varför en mycket stor del av världen blev strukturanpassad och nyliberal med marknaden i centrum i syfte att nå snabb ekonomisk tillväxt och på så vis utveckling. SAP tillämpas än idag och de Vylder antyder att teorin har förändrats en del men mycket i praktiken lever kvar, trots att strategierna bytt namn till det betydligt mildare Poverty Reduction Structure Programme (PRSP).

1980-talets SAP betraktas som förödande sammantaget för de sociala effekterna i Afrika och mycket kritik riktades mot dess hårda inriktning, homogena och stela utformning som skulle passa på alla länder. Man bortsåg från att staten har en funktion även i en liberal marknadsekonomi i form av upprätthållandet av stabila institutioner. Strukturalistisk kritik ägnades åt så kallade



marknadsmisslyckanden där den ojämna fördelningen angreps exempelvis i form av avsaknad av minimilöner. Sociala aspekter lyftes fram medan nyliberalerna å sin sida själva kritiserade statens misslyckanden och försvarade SAP. De utlovade resultaten uteblev och under 1990-talet hade Afrika söder om Sahara efter tio års strukturanpassning lägre per capita inkomst än före programmen inleddes och skuldcrisen hade förvärrats. De Vylder poängterar att utländska experter sällan lyckas med sina recept på utveckling. Alla framgångsrika ekonomier har följt sina egna vägar, både de asiatiska tigerekonomierna (Japan, Sydkorea, Vietnam m fl) och land som Sverige och Storbritannien (de Vylder 2007 s.40ff).

### **1990-talet och fram till idag**

Tröttheten efter de uteblivna välfärdsresultaten präglade 1990-talet och ledde bort från de nyliberala tongångarna, dels kritiserades IMF och Världsbanken hårt via kritiken mot SAP men även inflytelserika nationalekonomer som Nobelpristagaren Douglas North poängterade institutionernas misslyckade roll som marknadsstödjande fundament. Biståndströtthet blev ett etablerat begrepp i den utvecklingsteoretiska diskussionen och fokus flyttades åter mot demokratins och goda institutioners bärande roll för en stabil utveckling. Detta märktes genom nymyntade uttryck som på svenska översatts till god samhällsstyrning, ansvarsutkrävande och genomskinlighet. Man diskuterade i termer av "post-washington consensus" på samma sätt som kolonialism betraktas. Konditionalitet som tidigare varit ett honnörssord i SAP (vilket bygger på villkor och krav) ersattes med partnerskap. Målet med utveckling omformulerades också i debatten och från att ha fokuserat på ekonomisk tillväxt sågs de numera som ett medel för mänsklig utveckling. Amartya Sen var en av de nationalekonomer som bidrog starkt till att återföra människan i centrum för utvecklingen och tillföra en etisk dimension i utvecklingsdebatten genom stödandet av Human Development Index (HDI). Detta används årligen av FN:s utvecklingsorgan UNDP för att presentera översiktliga indikatorer över mänsklig utveckling (de Vylder 2007 s.42ff).

Det tidigare fokuset på enbart finansiellt kapital hade försummat annat kapital som det sociala förtroendekapitalet och humankapital. I takt med de empiriska studierna som belyste bland annat att utbildning av kvinnor förmodligen är den investering med högst samhällsekonomisk avkastning fördes genusfrågor och demokrati upp på agendan under temat effektiv utveckling. Ur den aspekten är socialt kapital av avgörande betydelse för produktiviteten hävdar de Vylder. Idéer sprids snabbare genom samverkan än konkurrens och förtroendet förhindrar kostsamma konflikter. Med människan i centrum väcktes under 1990-talet frågor om vår stigande konsumtion i relation till en hållbar utveckling för miljön. Aspekter kom upp som tydligt ifrågasatte betoningen av ekonomisk tillväxt och den ständigt stigande konsumtionen i förhållande till de ändliga resurserna. Detta har funnits med i debatten även under 2000-talet då debatten om växthuseffekten och utsläpp tog fart (de Vylder 2007 s.45).

År 1996 i samband med att den nye världsbankschefen James Wolfensohn tillträdde fokuserades tongångarna på fattigdomsbekämpning överst på agendan varför man bjöd in företrädare för enskilda organisationer till samtal och samarbete. Civilsamhället hade inte tidigare funnits tydligt representerad i den formella utvecklingsteoretiska diskussionen. Nya slagord som folkligt deltagande och socialt kapital breddade de multilaterala organens diskussion från att tidigare ha fokuserat ekonomiska begrepp som privatisering och avreglering. År 1998 framförde chefsekonomen Joseph Stiglitz en markant sågning av hela Washington Consensus-eran genom att kritisera det nyliberala

paradigmet som SAP bygger på. Han efterlyste i sitt tal större ödmjukhet och ett erkännande från IMF och Världsbanken att man inte hade svaren på alla frågor. Det har i skuggan av de etablerade teoretiska skolorna utvecklats enmansskolor som exempelvis 2006 års nobelpristagare Muhammad Yunus som utvecklat en originell modell för mikrokrediter till fattiga kvinnor. Jeffrey Sachs är en annan inflytelserik ekonom som propagerar för ett ökande bistånd för utrotning av HIV/AIDS och malaria (de Vylder 2007 s.48).

Den teoretiska utvecklingsdiskussionen är idag mycket pragmatisk och utvecklingsbegreppet är utvidgat. De stora idéströmningarna har avlöst varandra allteftersom de misslyckats att effektivt leda till utveckling. På så sätt förklaras exempelvis både importsubstitutionsstrategin och de efterföljande abrupta nyliberala idéerna med minskat statligt inflytande. Idag har andra aspekter som demokrati och institutioner lika stort utrymme som tillväxt och frihandel i den utvecklingsteoretiska diskussionen (s.49 de Vylder). De Vylder listar vilka teoretiska grundsatser som man i den gängse biståndsdiskussionen är överens om. Han poängterar att målet med utveckling är mänsklig utveckling, inte ekonomisk tillväxt. Marknader behövs men de kan inte lösa alla problem, utrikesthandel är bra och isolering dåligt. Vidare påpekas vikten av mänskligt kapital och utbildning som en förenande faktor hos biståndsanalytiker och ekonomer. Man är överens om att människor är viktigare än maskiner och att det sociala kapitalet är en förutsättning för produktiv samhällsutveckling. Ingen kritik har heller lyfts mot sparandet och de Vylder poängterar att inget folk tagit sig ur fattigdom utan att spara och investera. Man är överens om att korruption är dåligt och konflikter likaså men hur man ska uppnå gynnsam utveckling för fattiga länder och vilka delar den utvecklingen ska innehålla i form av fokus på urban koncentring och industrialisering eller den lilla människans utveckling på landsbygden är man oense. Exempelvis avvägningen mellan stat och marknad är en vattendelare. Hur farlig inflationen egentligen är, samt samband mellan styrelseskick och utveckling är återkommande diskuterade frågor. Nord och Syd blir ofta två polariserade sidor där Nord hänvisar att den långsamma utvecklingen beror på interna faktorer som svaga institutioner och korruption medan Syd hävdar motsatsen externa faktorer i form av handelshinder, försämrade bytesförhållanden och mindre bistånd. Vidare är man oense om hur biståndspengarna ska användas. Ska biståndsmedel gå till avbetalning på fattiga länders utlandsskulder (de Vylder 2007 s.53ff)?

Ekonomiprofessorn Göran Hydén menar att dagens utvecklingsteoretiska fåra innehåller en postmodernistisk teori vilken fungerar som en kritik av framstegstron som präglat moderniseringsteorin. Han hänvisar till den hegemoni som fattiga länder är fast i vilken cementerar deras roller och gör det svårt att handla efter egen fri vilja. Dagens utvecklingsteoretiska debatt inbegriper även infallsvinklar från filosofer som Sarte och Foucault vilka lyft fram det subjektiva, mänskliga i utvecklingen, till skillnad från de strukturbaserade teorierna där samhällsstrukturer står i centrum framför människor och deras behov. En återkommande fråga i dagens argumentation är den om statens, de globala organens (Världsbanken, IMF, WTO, FN) och civilsamhällets roller i utvecklingen. Måste utvecklingens drivkrafter utgå från staten för att gynna samhällsutveckling (Hydén 2010; de Vylder 2007)?

## 4. Sveriges bistånd

### 4.1 Översikt

Sverige är en global aktör som biståndsgivare vilket historien har visat. Landets bistånd har spritts över världen med tonvikt på Afrika som kontinent. Enligt Wohlgemuth och Odén har den internationella biståndsagendan påverkat den nationella och detta har gett upphov till tendenser även i Sverige. 1960- och 1970-talens optimism över att kunna förändra förutsättningarna för världens fattiga övergick under 1980-talet i biståndströtthet pga de ouppnådda resultaten. Trender inom biståndet har kommit och gått, lämnat avtryck i form av moderniseringens tillväxtfokus från 1960-talet för att därefter ge plats åt aktuella idéer som exempelvis dagens demokratiseringsfokus, men huvudmotivet för det svenska biståndet har varit internationell solidaritet ända från början och fram till 1990-talet (Wohlgemuth och Odén 2006 s.6). Figur 1 visar övergripande hur biståndet inriktats på sektorer som sedan kommer att ingå i den portfölj av metoder som följer med biståndstrenderna genom tiden, dock med olika fokus fram till och med 2005. Trender har kommit och gått och lämnat spår i form av skuldlättnader och betalningsbalansstöd från 1980-talets epok samt budgetstöd och samhällsstyrning från 1990-talet.

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 befrielse rörelser.
1980-talet Utbildning och forskning, hälsovård, infrastruktur, förvaltningsbistånd, miljö-naturbruk, jämställdhet. Betalningsbalansstöd. Skuldlättnader. Stöd till befrielse rörelser.
1990-talet Utbildning och forskning, infrastruktur, förvaltningsbistånd, budgetstöd, samhällsstyrning, miljö-naturbruk, näringsliv, demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet. Konfliktförebyggande. Skuldlättnader – HIPC.
2000-05 Sociala sektorer, MR, demokrati och samhällsstyrning, konfliktförebyggande, infrastruktur, näringsliv, urban utveckling, naturbruk. Budgetstöd kopplat till PRS, HIPC.

#### Figur 1. Historisk översikt: Svenska biståndets sektor- och ämnesinriktning

Källa: Wohlgemuth och Odén 2006 s.10

Ända sedan Sveriges stöd till befrielseorganisationer som exempelvis antiapartheidrörelsen ANC i Sydafrika har antalet samarbetsländer ökat, i takt med att självständiga stater växt fram ur befrielsekamperna. Antalet ökade från sju på 1960-talet till 17 på 1970-talet. Denna nivå höll sig relativt stabil in på 1980-talet och andra typer av biståndssamarbeten växte fram också när andra organisationer än Sida, såsom Swedfund och Swedcorp samt forskningsinriktade SAREC, förvaldade

det svenska biståndet. Samtidigt ökade också Sveriges katastrofbistånd (Wohlgemuth och Odén 2006).

## 4.2 Typer av bistånd

**Multilateralt bistånd** ges till internationella övergripande organ som till exempel Världsbanken och IMF. UD ansvarar för denna biståndstyp som 2009 utgjorde 50 % av biståndsanslaget. Då gick huvuddelen till olika FN-organ och Afrikanska Utvecklingsbanken. 6 905,5 miljoner kr kanaliserades multilateralt till gemensamma globala ändamål, genom i fallande storleksordning UNDP, Världsbanksgruppen (IMF och Världsbanken) och UNICEF (Sida 2009a). Sverige har sedan 1970-talet gett drygt 30 % av det totala biståndet via multilaterala kanaler. Detta har gjort att Sverige idag tillhör de största enskilda givarna multilateralt utifrån storleken på vår ekonomi, och har sålunda ett visst inflytande (UD 2008a). Det finns även en blandning kallat **multi-bilateralt** bistånd där kapital kanaliseras multilateralt fast går till tematiska globala prioriteringar som berör flera parter, som exempelvis miljö och klimat med hållbar utveckling i fokus (openaid.se/explanations 2011).

**Bilateralt bistånd** sker mellan två stater, med staten som mottagare och kanalisering av biståndet. Hälften av Sveriges bistånd gavs bilateralt 2008 och Sida sköter förvaltningen av det bilaterala biståndet (Regeringen.se 2008a).

**Bundet bistånd** betyder att biståndet ges i utbyte mot handelsavtal eller annan ekonomisk fördel för givaren.

**Obundet bistånd** är allt bistånd som ges från givare utan förpliktelser att få något tillbaka. Detta är det vanligaste biståndet då nästan 100 % av Sveriges bistånd utgörs av gåvor. I det globala givarsamfundet motsvarar det 85 % av biståndsbeloppet. Detta bistånd går alltså en väg utan krav om ekonomisk vinning tillbaka (Hermele 2008 s.16).

**Sektorbudgetstöd** är avsatt att gå till en eller flera specifika sektorer (exempelvis vatten och sanitet, energisektorn m fl. i Sveriges utvecklingsarbete med Uganda). Detta utgör merparten av Sveriges bilaterala bistånd och samordningen mellan givare är viktig då flera kan stödja samma sektor.

**Direkt eller generellt budgetstöd** kallas den typ av bistånd som ges direkt till ett lands nationella budget för att där användas på samarbetslandets villkor i mottagarlandets National Development Plan (varje lands nationella fattigdomsstrategi). Det är således mottagarlandets ansvar att styra beloppen så att positiva resultat kan presenteras. Sverige har även en princip och strävan efter att inte öronmärka bistånd för speciella ändamål (Sida.se 2011c).

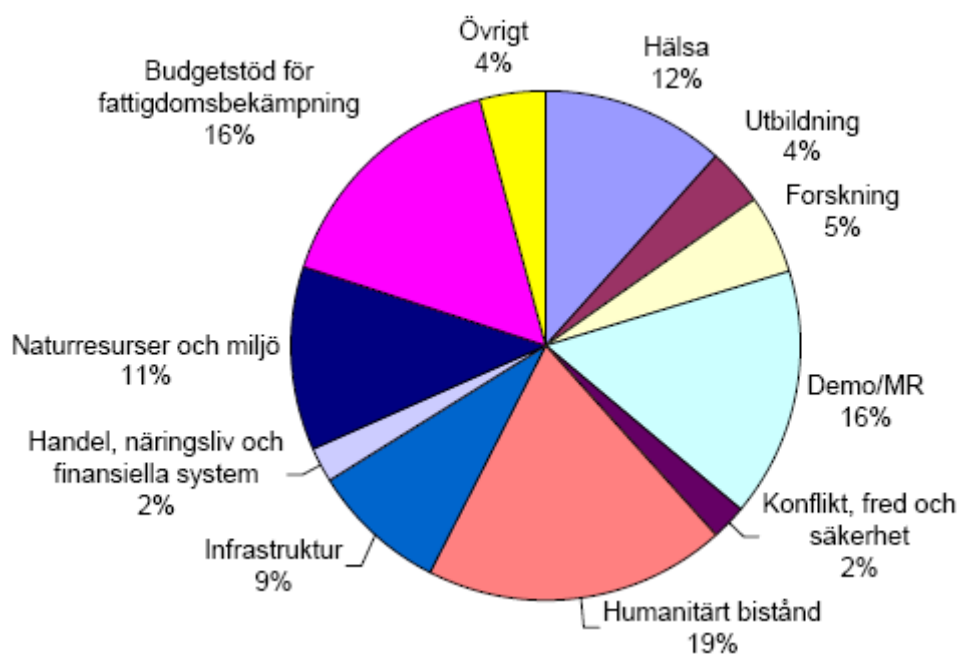
**Skuldlettning eller skuldavskrivning** innebär att ett lands utlandsskuld underlättas genom avskrivning på ett bestämt belopp eller nedskrivning.

**Betalningsbalansstöd** väger upp ojämna delar av betalningsbalansen. Importstöd är ett exempel och fyller sin funktion genom skuldavskrivningar och tillförsel av utländskt kapital (USD) i handelsbalansen för att stärka landets egen valuta (Organisationen Attac Sverige 2011).

## 4.3 Biståndet i siffror

Det bilaterala biståndet utgjorde 70 % av den totala biståndsramen 2003 och de återstående 30 % gick genom multilaterala kanaler som Världsbanken, IMF, FN eller EU (Hermele 2008 s.17). Andelen multilateralt bistånd från Sverige har sedan 1990-talet pendlat stabilt mellan 30-50 % vilket gör att det bilaterala pendlat mellan 50-70 % (Wohlgemuth och Odén 2010). Av Sveriges bistånd till de tre största multilaterala organisationerna fick Världsbanken 40 %, FN 13 % och EU 35 % enligt 2010 års redovisning (Regeringskansliet 2010c s.8). Hälsovård utgör sedan 1990-talet ca 10 % av Sveriges

bistånd till Afrika tillsammans med utbildningssektorn som också legat på 10 %. Infrastrukturen har fått en kraftig ökning från mitten av 1990-talet till år 2000 då anslagen ökat till 20 % för att sedan återigen minska till 9 % år 2008. Demokrati och Mänskliga Rättigheter (MR) har också ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. Figur 2 visar biståndet till Afrika söder om Sahara sektorsvis från 2008 och indikerar på en betydande del till MR och demokrati. De senaste åren har upptill 25 % av biståndet gått till denna sektor. Konflikthanterande bistånd har länge varit en viktig del och bakgrunden till det utgörs av de interna konflikter i framförallt Afrika som orsakats i efterdyningarna av det kalla kriget<sup>1</sup>. Detta har fått omfattande förödande humanitära, sociala och ekonomiska konsekvenser som även går in i andra sektorer för biståndet. Katastrofbiståndet (humanitärt bistånd i figur 2 nedan) har pendlat mellan 10-20 % under de senaste 10 åren mycket till följd av att det styrs av yttre händelser. Under samma period har budgetstödet legat på omkring 5-6 %. Stödet till industri och privatsektorutveckling låg på 10 % under 1980-talet för att halveras under 1990-talet (Wohlgemuth och Odén 2006 s.10ff). Biståndet till Afrika söder om Sahara som region uppgick 2009 till 39 % av det totala anslaget som totalt motsvarade ca 32 miljarder. De två sektorer som mottog mest stöd år 2009 var demokrati och MR, jämställdhet 25 %, samt humanitärt bistånd 15 % (Sida 2009).



**Figur 2. Utvecklingssamarbete sektorsvis i % av biståndet Afrika söder om Sahara 2008**

Källa: Regeringens prop. 2008/09: 189

Fokus har ändrats från före år 2006 då tanken med svensk närvaro i så många regioner som möjligt skulle göra utspridd nytta och stärka kontakten mellan länderna (Regeringskansliet UD 2008a). Efter omstruktureringen från regeringsskiftet bedrivs fördjupat samarbete med nio länder i Afrika som utgör 57 % av det totala biståndsanslaget. Där återfinns bland annat Moçambique och Tanzania som tillhör de länder som tilldelas mest av Sveriges bistånd, båda över 700 miljoner per år. Uganda kommer på femte plats med ca 400 miljoner kr per år. En andra kategori av samarbetsländer finns där konflikt eller postkonfliktsituation råder. Hit räknas sex länder Burundi, Liberia, Sudan, Kongo,

<sup>1</sup> Se bilaga 1 för antalet afrikanska länder som tilldelades konfliktbaserat bistånd 2008.

Sierra Leone och Somalia. De tilldelas ca 23 % av det totala anslaget. Den tredje kategorin utgörs av selektivt samarbete och i Afrika innefattar detta de tre länderna Botswana, Namibia och Sydafrika. Det kännetecknas av reformsamarbeten i en pågående utfasningsprocess, varför en mycket begränsad del av biståndsramen används. Det selektiva samarbetet inriktas även på aktörssamverkan mellan andra länder för att bibehålla fred och stabilitet i närområdet. I Afrika söder om Sahara berörs 18 länder och sammanlagt innebär landfokuseringen för Sveriges globala biståndspolitik att 125 länder har minskats ned till 33 stycken (Sida.se 2010c).

Dessutom finns alternativa former för biståndet där demokratiutveckling stöds, exempelvis via svenska enskilda organisationer eller befrielsegrupper i civilsamhället. Biståndet till Afrika söder om Sahara som region uppgick 2009 till 39 % av det totala anslaget som totalt motsvarade ca 32 miljarder. De två sektorer som mottog mest stöd år 2009 var demokrati och MR, jämställdhet 25 %, samt humanitärt bistånd 15 % (Sida 2009).

#### **4.4 Svensk biståndshistorik – fram till år 2006**

Enligt Hydén (2010) kan den svenska biståndshistorien delas in i tre faser som följer kortfattat nedan:

##### **Den folkliga fasen (1949-1966)**

Som namnet antyder präglades den första fasen av folklig entusiasm och de grundläggande fundamenten för svenskt bistånd bildades. Till dessa räknas framväxandet av Sida 1965 och regeringens första beslut om biståndspolitikens proposition 100, även kallad "biståndsbibeln" (Hydén 2010 s.73) etablerades som grundbult. I den nämns flera huvuddrag som återkommer senare under biståndshistorien såsom ekonomisk tillväxt, social utjämning och demokratisering. Ulla Lindström blev biståndsminister 1954 och Etiopien blev Sveriges första programland, följt av Sri Lanka och Liberia som andra mottagarländer. Rötterna till dessa första landkontakter härstammade från missionärernas resor under 1800-talet. Skolor och sjukhus byggdes med tekniskt bistånd som förvaltades genom fältarbetare. Projektstöd och katastrofbistånd utgjorde de vanligaste biståndsformerna och staten utgjorde huvudaktör för kanaliseringen av detta (Hermele 2008 s.22). Internationell solidaritet blev ett etablerat begrepp fyllt av sympati för de avkoloniserade länderna och tanken att utjämna de orättvisa klyftorna slog rot i svenska folkets medvetanden. Sverige utmärkte sig bland annat genom stödet till den Sydafrikanska befrielseförelsen ANC:s kamp mot apartheid, med Nelson Mandela som ledargestalt (Wohlgemuth och Odén 2006).

Bristande kunskaper och avsaknad av erfarenheter om utvecklingens olika dimensioner gjorde applicerandet av moderniseringsparadigmet misslyckat med ökade klyftor mellan Nord och Syd som följd. I kölvattnet av detta belystes strukturalisternas kritik av liberalisternas väg till utveckling. De före detta koloniserarna anklagades för att vara egoister och deras påstådda skäl att ge bistånd för att minska fattigdomen kritiserades som täckmantel för att gynna dem själva. I fokus för denna kritik låg de dåliga handelsförhållandena som beskrevs i termer av imperialism. Detta komplicerade västs förhållningssätt till Afrika och bidrog starkt till ett "vi och dom"-tänkande som skulle fortsätta prägla biståndsdiskursen hädanefter (Hydén 2010, de Vylder 2007).

##### **Den byråkratiska fasen (1966-1990)**

Olof Palmes tillträde som statsminister påbörjade ett uppsving för Sveriges bistånd generellt då han var drivande i utvecklingsfrågor och hade ett starkt engagemang mot orättvisor, samt gav Sida tillräckligt med utrymme för att stärka dess ställning. Valet av programländer som tidigare

kännetecknats av tradition och godtycklighet utgick istället från ländernas förda politik. Länder med socialistiska regimer som Zambia, Tanzania, Moçambique och Guinea-Bissau fick förtur och favoriserades i vissa fall som exempelvis Tanzania där president Nyerere var god vän med Palme och besökte Sverige åtskilliga gånger i syfte att dra lärdomar av den svenska modellen. Sverige behöll även passiva biståndsrelationer med gamla programländer som exempelvis Kenya men de fick inte lika stort ekonomiskt biståndsfokus som tidigare vilket markerar den socialistiska politikens inflytande. Sveriges socialdemokratiska regering fokuserade på social utjämning och fältarbetet hade sin intensivaste period med byggen av skolor, elverk och sjukhus. Fattigdomsbekämpning blev ett sammanfattande mål för biståndet och att uppfylla de basbehov som varje människa behöver ha i form av mat, vatten och tillgång till sjukvård. Staten utgjorde fortfarande huvudaktör vid fördelningen av den sociala utjämningen (Hermele 2008 s.22).

Regeringens andra proposition om biståndspolitiken avsatte 1968 en större summa för rekrytering av fältarbetare. På så sätt planterades en entusiastisk framtidstro i Sverige på biståndet som bidragande kraft till utveckling och på att de sociala orättvisorna i världen kunde utplånas. Denna tro har format Sida som självständig organisation och gett Sverige gott rykte som givarland. Detta har varit betydelsefullt vid globala oroligheter då Sida åtnjutit starkt politiskt beskydd utifrån och aldrig varit ifrågasatt eller hotat inom Sverige. Myndigheten har kunnat formalisera biståndsrutiner utan invändningar från den politiska oppositionen på hemmaplan. Sidas existens som huvudförvaltare av svenskt bistånd ifrågasattes inte av något svenskt parti under 1970-talet. Man var överens om att orättvisor som berör människors grundläggande värden och rättigheter måste bekämpas och utjämnas. För det ändamålet fyllde biståndet sin funktion. Beroendeskolans kritik mot de etablerade utvecklingsteorierna ledde till ett ödmjukare debattklimat då man insåg att utveckling inte kan kopieras mellan länder. Detta visade sig också som en effekt i 1970-talets biståndsslogan ”utveckling på mottagarnas villkor” och den svenska inriktningen på biståndet mot social utjämning och rättvisa (Hydén 2010, Wohlgemuth och Odén 2010, Sida.se 2011b).

Biståndet lades om drastiskt under början av 1980-talet till följd av de omfattande lån som togs för att återhämta sig efter 1970-talets oljekris vilket ledde till att större delen av världens u-länder försattes i ekonomisk kris då utlåningsräntorna steg och skuldsatte u-ländernas ekonomier. Det ekonomiska klimatet hade under de senaste åren på 1970-talet varit gynnsamt med låga räntor och lånebehovet var stort i början av 1980-talet efter 1970-talets oljekris med dess förhöjda oljepriser. Finanspolitiken hamnade i fokus för biståndet och den tog sig i uttryck genom så kallade strukturanpassningsprogram för att skulderna skulle kontrolleras och regleras, i regi av Världsbanken och IMF. Sverige var med Sida bland de sista givarna att göra denna anpassning mot ett mer finansinriktat och åtstramat bistånd för att bidra till de så kallade Bretton Woods-institutionernas (IMF och Världsbankens) strukturanpassningsprogram. Hydén beskriver själv hur han 1985 argumenterat på ett stort Sida-möte för ökat utspritt bistånd via enskilda organisationer och bemötts med kritik och tvivel. Sida ansåg då fortfarande som en självklarhet att staten utgjorde motorn för utveckling. De nya ekonomiska idéerna innebar att kraftigt begränsa statens roll i ekonomin och liberalisera handeln, satsa på en exportinriktad marknad som motor för utvecklingen. Avregleringar, skuldlettningar och privatisering kännetecknar de ekonomiska grepp som politiken kommit att utgå ifrån. Marknaden hade successivt blivit huvudaktör för utvecklingen och biståndet (Hermele 2008 s.22ff). Själva anpassningen inriktade sig på att intensivt öka produktionen från jordbruket i de

afrikanska länderna så att komparativa fördelar utnyttjades bättre. Ricardos idéer gör sig här åter gällande i teori och biståndspraktik (Hydén 2010).

### **Den politiska fasen 1990-2000**

Sida:s självständighet har under Hydéns senaste fas varit av underordnad betydelse. Biståndet har villkorats både ekonomiskt via reformkrav med strukturanpassningsprogrammen, men också politiskt via fokus på "good governance" med demokratisering. Efter Berlinmurens fall har polariseringen väst och öst brutits och kommunismen har statuerat exempel på hur misslyckat en politik kan bedrivas, när folket inte känner sig gynnade av eller delaktiga i den förda politiken. Demokratiseringen med flerpartival i fokus utgjorde då enda alternativet för de afrikanska ledare som fortsättningsvis ville ta del av västerländskt bistånd (Hydén 2010).

OECD-ländernas biståndskommitté, DAC, utarbetade 1992 en rad förutsättningar och mål för biståndet som de kallade "best practices". Bland annat fastslogs att fattigdomsbekämpning är och bör förbli biståndets övergripande huvudmål, att utveckling av institutionell kapacitet är viktigt, samt att folkligt brett förankrad utbildning och infrastruktur som innefattar även landsbygden utgör centrala hörnstenar för en lyckad biståndsutveckling. Vidare betonas att biståndet bör integreras i ländernas nationella budgetar vilket skulle tillämpas senare. Ett huvudmål var även att biståndet måste öka. Demokrati och respekten för mänskliga rättigheter utgör en linje som löper genom råden och målen (Wohlgemuth och Odén 2006).

Demokratiseringsbiståndet från 1990-talet och framåt kännetecknas generellt av en uppsplittring i projektanslag som innefattar: partiväsendet, parlamentet, civilsamhället och även eftersatta grupper. Sociala sektorer har åter fokuserats för biståndet tillsammans med stödet till stabila institutioner. Under slutet av 1990-talet växte även alternativa förhållningssätt till utvecklingen fram och det upplysta egenintresset hamnade i fokus som motiv för det svenska biståndet och gjorde att internationell solidaritet hamnade i skymundan. Wohlgemuth och Odén nämner följande alternativa skäl för att ge bistånd under slutet av 1990-talet:

1. Moraliska och humanitära (Solidaritet)
2. Upplyst självintresse
3. Ekonomiska
4. Politiska
5. Kommersiella

Efter debatt innefattande enskilda organisationer samt kommittén om Sveriges politik för global utveckling (Globkom) slog dock riksdag och regering 2001 åter fast solidariteten som primärt motiv för biståndet (Wohlgemuth och Odén 2006). Under 1990-2000-talet hade antalet samarbetsländer pendlat mellan 100 och 125 stycken, med långsiktliga utvecklingsstrategier i 40 av dessa och problematiken med samordningen blev tydlig då flera hundra organisationer och givare bedrev projekt i ett och samma land samtidigt (Hydén 2010, Wohlgemuth och Odén 2010).

### **2000-talet fram till år 2006**

Partnerskap och ägarskap hade under 1990-talet etablerats som ledord i biståndsrelationerna och utgjorde bakgrund för 2000-talets förhållningssätt i de styrdokument som skulle vägleda biståndet under det nya millenniets första decennium. Representanter för 189 stater samlades år 2000 på FN-



mötet i New York för att ratificera de åtta så kallade millenniummålen och operationalisera dem fram till 2015. De åtta målen är i skrivande stund de mest inflytelserika och betydelsefulla för hur världens fattigdom gemensamt ska bekämpas (Wohlgemuth och Odén 2006). De innebär förutom åtta formulerade globala mål för mänskligheten även praktiska vägar till varje mål som exempelvis impregnerade myggnät mot malaria för att minska barnadödligheten.

### **FN:s millenniummål år 2000**

1. *Halvera världens fattigdom och hunger*
2. *Alla barn ska kunna gå klart grundskolan*
3. *Öka jämställdheten mellan kvinnor och män*
4. *Minska barnadödligheten med två tredjedelar*
5. *Minska mödradödligheten med tre fjärdedelar*
6. *Stoppa spridningen av AIDS och andra sjukdomar*
7. *Säkerställa en miljömässigt hållbar utveckling*
8. *Skapa ett globalt partnerskap genom att öka samarbetet mellan rika och fattiga länder kring bistånd, miljö, handel samt skuldavskrivning.*  
(Regeringskansliet 2010c s.8)

Under 2000-talets början integrerades styrningen av biståndet alltmer med ambassadernas verksamhet och gick från utspritt projektstöd till sektorbudgetstöd. Detta har förändrat ambassadernas roll till att utgöra kontrollerande och beslutande institutioner för ländernas hela biståndsprogram, att jämföra med dessas tidigare roll som handlade om att förbereda och utvärdera enskilda projekt. Numera ingår i ambassadernas uppgift att förstå hur beslutsfattandet och verkställandet av landets policyer fungerar vilket komplicerar deras arbete pga bristande information (Hydén 2010).

### **Politiken för global utveckling 2002**

Den svenska utrikespolitiken byggde före regeringskiftet på Politiken för Global Utveckling (PGU) från 2002. Den skapades för att möta den nya globala situationen efter millennieskiftet och radade upp 65 mål som alla strävade mot att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Den nämner 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"* (Regeringens proposition 2002/3:122). Politiken syftar således till en harmonisering mellan olika politikområdens målsättningar eftersom utvecklingsproblemen anses uppträda tvärpolitiskt och måste tas itu med ur ett större perspektiv än ur ett politikområdes angreppssätt och synvinkel. PGU radade upp ett antal huvuddrag som visas i tabell 1:

**Tabell 1. De åtta huvuddragen i 2002 års PGU**

- 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

Källa: Wohlgemuth och Odén 2006 s.21

Huvuddragen syftade till att ge vägledning åt dem som handlägger ärenden inom olika politikområden och kan ses som delmål för hela samverkanspolitiken som innefattas av PGU men även som byggstenar för biståndspolitiken. De är tänkta att användas i en syntes utan åtskillnad från varandra vid det gemensamma huvudmålet att reducera fattigdomen. Det nämns att utveckling inte kan skapas utifrån och därför utgår man från fattiga människors egna perspektiv på utveckling och det övergripande så kallade rättighetsperspektivet. I det sistnämnda värnas om varje individs mänskliga rättigheter och lika värde. Kvinnans utsatthet poängteras särskilt som ett problemområde där förändring måste ske och som rättighetsperspektivet ska bidra till. Kvinnor är överrepresenterade bland ensamhushåll med barn och rör sig inom den informella sektorn vilket regeringen vill ändra på genom ökat fokus. Vidare belyses ett ökat ansvar för utvecklingen på det enskilda samarbetslandet. *"Målet bör vara att alla aktörer anpassar sig till samarbetslandets system"* (Regeringens prop.2002/3:122 s.71). Med detta menas att biståndstransaktionerna bör anpassas och ges via samarbetslandets finansiella kanaler istället för att kanaliseras via givarländernas egna system. Detta tankesätt är snarlikt det som presenteras i Parisdeklarationens målformuleringar som kom till tre år senare, vilket visar att Sverige låg före internationella riktlinjer på idéstadiet (Wohlgemuth och Odén 2006).

Sveriges biståndsgivande har fram till år 2006 i övrigt utvecklats i enlighet med PGU:s första riktlinjer med stärkt mål- och resultatstyrning, harmonisering, fokusering till färre antal samarbetsländer etc. Däremot anses samstämmighetspolitiken i densamma varit bristfällig. Internationella utvärderingar har påpekat avsaknaden av strategier för politikens genomförande, bristande politiskt ägarskap för politiken, samt brister i förståelsen vad den betyder i praktiken. Samstämmigheten gick förlorad i det stora antal mål som senare skrivelser spretade ut mellan politikområden, ansåg Alliansregeringen. Det är ett av skälen till att PGU vidareutvecklades och konkretiserades ytterligare, de övriga skälen utgjordes av den globalt respekterade Parisdeklarationen.

### **Sverige och EU**

2005 var ett år fullt av löften för de fattiga i världen och utgjorde således ett viktigt år för biståndets funktion som fattigdomsbekämpningsmedel. EU utarbetade en ny Afrikapolitik som skulle ta ökad hänsyn till u-länders situation. Sverige har byggt sin nuvarande Afrikapolitik utifrån den och har även kunnat vara pådrivande för att få igenom unionens handelsavtal, de så kallade EPA-avtalen, vilka ska gynna handelsrelationerna mellan AVS-länderna<sup>2</sup> och EU, genom vårt ordförandeskap i EU år 2009.

<sup>2</sup> Förklaring se avsnitt: Definitioner och förklaringar

Ordförandeskapet har vidare ökat respekten inom det globala givarsamfundet för den svenska delaktigheten och de kreativa förslagen. Man har utnyttjat sin inflytelserika roll genom att påskynda exempelvis förenkling av EU:s regelverk som EPA-avtalen och öka tillgängligheten i handeln för Afrikanska länder genom subventioner. Det aktuella nuvarande Cotonou-avtalet gäller fram till 2020 och Sverige vill öka EU:s medvetenhet om den makt man besitter att förändra förutsättningarna för världshandelns aktörer. Det faktum att vi är fria från en kolonial historia anses spela stor roll för vårt aktiva agerande när "den svenska modellen" ska spridas till andra länder inom det globala givarsamfundet (Wohlgemuth och Odén 2006).

Ett svenskt mål med ordförandeskapet var att stärka EU:s arbete med samstämmighet för utveckling vilket formulerades i den senaste Politiken för Global Utveckling från 2007. Man skulle bland annat verka för att konsekvensanalyser görs på beslut som kan påverka fattiga människors möjligheter att ta sig ur fattigdom (Regeringens proposition 2007/08:89 s.55). Ca 7 % av Sveriges bistånd kanaliseras genom EU vilket har gjort att vi fått ett betydande engagemang i EU-kommissionens beslutsprocess över policydokument. Dessa ligger nära de svenska i mål och innehåll medan metoderna är komplicerade och kräver långa handläggningstider med dålig insyn från mottagarländerna. Detta trots att dokumenten reformerats ett flertal gånger. Wohlgemuth och Odén poängterar att en svårighet i Sveriges syfte att förenkla EU:s dokument kan härledas till de olika hållningarna till biståndet som medlemsländerna innehar. Sverige bedriver, vilket tabell 4 styrker, ett relativt oegennyttigt bistånd och brukar benämnas i kategorin "mjuk givare" medan den andra gruppen ser mer till sina egenintressen. Wohlgemuth och Odén menar att EU:s policys var färgade av den första kategorin medan genomförandet av dem drog sig mot den andra (Wohlgemuth och Odén 2006 s.24). Trots att Sverige strävar efter att reformera EU:s biståndspolicys och är med på planerings samt genomförandenivå, saknas en inflytelserik post för ändamålet. EU:s inflytande och ansvar för ett minskande av fattigdomen är tydligt uttryckt i Sveriges PGU och vår strävan efter att göra EU mer fattigdomsmedvetet är påtaglig genom dokumentet (Regeringens proposition 2007/08:89). Sverige saknar fortfarande till skillnad från de mest inflytelserika givarna som Frankrike och Storbritannien en "... nyckelperson på inflytelserik nivå ..." i den Europeiska Unionen (Wohlgemuth och Odén 2006 s.24). Internationellt har vi ändå en särskild position i det internationella givarsamfundet vilket förtydligas i våra samarbetsstrategier. "Sverige uppfattas generellt som en oberoende givare vilket stärker Sveriges trovärdighet" (Sida.se 2010b).

Wohlgemuth och Odén hävdar att Sveriges biståndsinriktning varit märkvärdigt oförändrad genom åren oavsett vilket block som regerat. Detsamma gäller andra länder som de övriga nordiska, Nederländerna, Irland och Storbritannien vilka betecknas som likasinnade mjuka givare genom OECD:s biståndskommitté DAC:s definition. Sverige har dock skilt sig i fokuseringen på att sätta samarbetslandets ansvar för utvecklingen högre än de övriga (Wohlgemuth och Odén 2006 s.2). Vidare har Sverige tillsammans med Norge, Danmark och Nederländerna avsatt mest kapital i förhållande till BNI. En-procentsmålet som innebär att en procent av Sveriges BNI ska anslås till bistånd i varje års budget har hållits ända sedan 1970-talet. Det faktiska målet är att de reella utbetalningarna ska överstiga 0,7 % av BNI vilket Sverige har legat över ända sedan 1968. Detta, visar tabell 4, är uppseendeväckande jämfört med normen inom OECD. Bland annat pga detta utgör den svenska hanteringen av och modellen för bistånd ett föredöme i det globala givarsamfundet. Vi anses vara ett land som sköter våra finanser utan att ge avkall på biståndets fattigdomsminskande mål ens under kristider (Wohlgemuth och Odén 2006).

**Tabell 2. Jämförelse mellan den svenska och den genomsnittliga biståndsprofilen**

<b>”Svenska modellen”</b>	<b>”OECD-mittfåran”</b>
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 ur Wohlgemuth och Odén 2010 s.19

Statens roll har åter fått större utrymme i den globala biståndsdebatten tillsammans med hänsynen till den förda ekonomiska politiken som Världsbanken och IMF reglerar genom strukturanpassningsprogrammen som numera kallas PRSP (Poverty Reduction Structure Programme). De förutsätter att länderna de appliceras på har nationella planer för fattigdomsbekämpning. Det bör poängteras att biståndet fortfarande villkoras även om retoriken nu förs i mildare tongångar. Det direkta budgetstödet är det mest långtgående steg som bl a Sverige tagit för att tillmötesgå mottagarnas självbestämmande över biståndskapitalet. Detta obundna stöd placeras fritt av mottagarlandets regering och det har Hydén invändningar mot. *”Budgetstödet är knutet till en global agenda inom vars ram pengarna kan användas, och det är föremål för noggrann kontroll av givarna på plats. Med den begränsade information de har ... kan man dock tala om att riskerna för att pengarna inte kommer till användning som planerat finns där”* (Hydén 2010 s.78).

## **5. Sveriges bistånd efter år 2006**

### **5.1 Det nya utvecklingsarbetet**

I ett internationellt perspektiv ses Sverige som en givare med en ödmjuk insiktsfull hållning när det gäller de orättvisa fattigdomsförhållandena som under lång tid präglade utvecklingsarbetet med

Afrika. Även om biståndet har tagit sig nya uttryck i form av civilsamhällets inblandning vid kanaliseringen av det, har man efter de globala svängningarna återigen lutat sig tillbaka på samma grundvalar som den första propositionen från 1962 bygger på, bl.a. tillväxt och demokrati genom staten (Wohlgemuth och Odén 2006).

I alliansregeringens budgetproposition som överlämnades till riksdagen 2008 presenteras "det nya utvecklingssamarbetet" som är benämningen på den förändrade biståndspolitik. Alliansen arbetar fram. Utvecklingssamarbetet ska kännetecknas av kvalitet, effektivitet och resultat och ha det övergripande målet att så många fattiga människor som möjligt ska kunna förbättra sina levnadsvillkor. Det sistnämnda är dock ett allmänt mål som ständigt har följt Sveriges biståndspolitik. Tre områden prioriteras i huvudsak: demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat, samt jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen.

De tre biståndsområdena syftar i sin tur till att lättare nå de åtta övergripande millenniummålen. En rad nationella styrdokument har utarbetats i linje med de övergripande internationella. Politik för global utveckling (PGU) är ett betydelsefullt dokument i Sveriges samarbete med Afrika tillsammans med samarbetsstrategierna för varje land och skrivelsen för svensk Afrikapolitik. Alliansen har genomfört och håller på med genomförandet av att utveckla biståndets lättillgänglighet i form av att offentliggöra biståndet genom skapandet av en offentlig databas. Den heter *openaid.se*, presenterades under 2010 och ska framöver innehålla alla styrplaner och målformuleringar för Sveriges bistånd (Regeringskansliet, UD 2008a).

Kvalitet, effektivitet och resultat ska genomsyra prioriteringarna och den nya regeringen poängterar att detta måste göras för att nå FN:s millenniummål till 2015. De tre strategiska angreppssätten för att nå målen utgår från Parisdeklarationen och dess agenda för ett effektivare organiserat bistånd (se nedan). En uppföljning av deklarationen gjordes 2008 vid en sammankomst i Accra, vilket namnvalet Accradeklarationen anspelar på. Den uppdaterade agendan utvecklar och förfinar de etablerade tankesätten som presenterades i Parisagendan med resultatstyrning och ett ökat användande av mottagarländernas betalningssystem. Bland annat poängteras att Sverige genom i första hand Sida ska ge icke öronmärkt stöd till utvecklingsprogram eller organisationers program där man i samstämmighet med mottagaren utgår från ett och samma ramverk. Det tidigare fokus på att integrera överföringar genom samländernas egna finanssystem står alltså fast liksom övriga mål och riktlinjer som framgår av Parisdeklarationen. Därför utgör Parisdeklarationen fortfarande den respekterade grundstommen av riktlinjer som det globala givarsamfundet förhåller sig till (Regeringskansliet, UD, Sida 2009).

### **Parisagendan 2005 – dagens agenda**

Parisdeklarationen är symbolisk för det resultatriktade harmoniserade och samstämmiga bistånd som bedrivs idag. Den antogs då ett högnivåmöte hölls i regi av OECD-ländernas biståndsorgan DAC (Development Assistance Committee) den 2 Mars 2005 mellan biståndsrepresentanter och politiker från 94 länder, varav 38 representanter från givarländer och 56 från mottagarländer, 26 repr. från multilaterala organ som Världsbanken, IMF och EU, samt 14 representanter från civilsamhälle och näringsliv. Alla närvarande parter hade enats om och identifierat ett problem som formulerades av DAC: *"Biståndet lider idag av bristande nationellt ägarskap, av allt mer ökande fragmentering, höga transaktionskostnader och samt av parallella system, samt av externa lösningar som inte anpassats*

*till lokala behov och förutsättningar*” (Wohlgemuth och Odén 2006 s.4). En agenda skrevs där alla inblandade parter åtog sig gemensamt ansvar att ta konkreta steg under vägledning av fem huvudmål (Wohlgemuth och Odén 2006 s.5). Dessa följer nedan:

1. **Ägarskap** (genom systematiskt stöd till i mottagarländerna inhemskt utarbetade landprogram)
2. **Samstämmighet** (ökad användning av nationella system som redan finns i mottagarländerna för kanaliseringen av biståndsmedel)
3. **Harmonisering** (ökad samordning mellan givarna, dvs gemensamma och förenklade procedurer och delad information)
4. **Resultatorientering**
5. **Ömsesidigt ansvarstagande**

Ett krav angående biståndets genomslagskraft var att varje samarbetsland måste ha utformat en nationell fattigdomsstrategi för att bli kvalificerade för skuldavskrivningsprogrammet (HIPC) och rätten till fullt stöd (Wohlgemuth och Odén 2006 s.30). Parisagendan hann i princip inte tas i bruk före Alliansens maktillträde men har utgjort en stabil utgångspunkt tillsammans med millenniummålen för den globala biståndsverksamheten. Parisdeklarationen antogs av det globala givarsamfundet för ökad effektivisering och resultatbetoning, med färre samarbetsländer som i praktiken som följd.

Åsikten att biståndet bör effektiviseras genom att ges till färre sektorer och samarbetsländer har funnits länge i det globala givarsamfundet och Sverige var tillsammans med sex andra länder och EU-kommissionen i färd med att utarbeta en gemensam harmoniserad biståndsstrategi med Tanzanias regering mellan år 2003-2006. Detta påbörjades alltså före Parisdeklarationen togs upp till dagordningen. Sverige var 2004 involverat i 14 områden vilket motsvarar det mest spridda biståndet bland givarna i landet. I takt med Parisdeklarationens etablering har givandet till antalet sektorer exempelvis i Tanzania skurits ned till fyra-fem sektorer totalt.

I Sidas årsredovisning från 2004 hade belopp på över 15 miljoner kronor utbetalats till 60 av 121 av Sveriges samarbetsländer. Detta har lett till kritik mot Sverige från DAC som 2005 anmärkte på en alldeles för stor spridning av biståndet på ett för stort antal mottagarländer och på de uteblivna positiva resultaten i dessa samarbetsländer. Sverige som utrikespolitisk aktör, har ett intresse i att delta på så många platser som möjligt. Det ingår i den svenska givarrollen att medverka vid varje biståndstrend, samhällelig såväl som geografisk. Detta i kombination med en ständig ökning av de totala biståndsanslagen från år 2000 har fördröjt och komplicerat en landkoncentration jämfört med andra givarländer. (Wohlgemuth och Odén 2006).

Fokus har ändrats från före år 2006 då tanken med svensk närvaro i så många regioner som möjligt skulle göra utspridd nytta och stärka kontakten mellan länderna (Regeringskansliet UD 2008a). Efter omstruktureringen från regeringsskiftet bedrivs fördjupat samarbete med nio länder i Afrika som utgör 57 % av det totala biståndsanslaget. Där återfinns bland annat Moçambique och Tanzania som tillhör de länder som tilldelas mest av Sveriges bistånd, båda över 700 miljoner per år. Uganda kommer på femte plats med ca 400 miljoner kr per år. En andra kategori av samarbetsländer finns där konflikt eller postkonfliktsituation råder. Hit räknas sex länder Burundi, Liberia, Sudan, Kongo, Sierra Leone och Somalia. De tilldelas ca 23 % av det totala anslaget. Den tredje kategorin utgörs av selektivt samarbete och i Afrika innefattar detta de tre länderna Botswana, Namibia och Sydafrika.

Det kännetecknas av reformsamarbeten i en pågående utfasningsprocess, varför en mycket begränsad del av biståndsramen används. Det selektiva samarbetet inriktas även på aktörssamverkan mellan andra länder för att bibehålla fred och stabilitet i närområdet. I Afrika söder om Sahara berörs 18 länder och sammanlagt innebär landfokuseringen för Sveriges globala biståndspolitik att 125 länder har minskats ned till 33 stycken (Sida.se 2010c).

Dessutom finns alternativa former för biståndet där demokratiutveckling stöds, exempelvis via svenska enskilda organisationer eller befrielsegrupper i civilsamhället.

### **Sveriges Politik för Global Utveckling 2008**

Jämställdhet mellan kvinnor och män är förutom ett av de prioriterade områdena för alliansregeringens nya utvecklingsamarbete även en av de globala utmaningarna i Sveriges Politik för Global utveckling från 2008 som dagens svenska utrikespolitik vilar på. Den är en vidareutveckling av den föregående PGU:n från 2002 och 2006. En påtaglig skillnad är omformuleringen och inramningen av den äldre politikens stora antal mål till sex stycken så kallade globala utmaningar vilka vidare ska angripas och bemästras tvärpolitiskt via samtliga politikområden. Utmaningarna koncentreras var och en på tre fokusområden. Det största utvecklingshindret av de globala utmaningarna utgörs av "förtryck" vilket regeringen satsar extra kraftigt på att motverka genom demokratiseringsprocesser för att nå ökad respekt för de mänskliga rättigheterna (Regeringens proposition 2007/08:89 s.10). Övergripande för att övervinna utmaningarna är de två perspektiven på utveckling: fattigdomsbekämpning utifrån fattiga människors perspektiv och rättighetsperspektivet. Det första innebär att man måste sätta sig in i fattigdomens olika dimensioner samtidigt som exempelvis jämställdhets-perspektiv, barnperspektiv samt analyser på makro- såväl som på individnivå (Regeringens proposition 2007/08:89 s.7).

Rättighetsperspektivet utgår från alla människors rätt till politiskt inflytande och frihet genom förverkligandet av mänskliga rättigheter som de medborgerliga rättigheterna i form av rösträtt och yttrandefrihet. Demokratins betydelse lyfts fram särskilt när varje människas rätt till frihet fokuseras. Ökad respekt för mänskliga rättigheter ingår som en förutsättning för att en rättvis och hållbar utveckling ska kunna uppnås och konsekvensanalyser har införts vid beslut som kan hota människors MR (Regeringens proposition 2007/08:89 s.8). Som en gemensam nämnare för att övervinna utvecklingshindren poängteras samstämmigheten och samverkan mellan alla politikområden, exempelvis påverkas miljön genom handeln och industrin varför tvärpolitiska lösningar måste tillämpas för att främja synergieffekter. Egenintresset finns närvarande när globaliseringens effekter i form av konflikter och migrationsströmmar diskuteras: "*Politiken för global utveckling ställer krav på en avvägning mellan svenska intressen och fattiga människors behov i utvecklingsländer*" (Regeringens proposition 2007/08:89 s.8).

### **De sex konkretiserade globala utmaningarna**

1. *Förtryck bestående av de tre områdena yttrandefrihet, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter samt organiserad brottslighet med fokus på människohandel.*

Afrika som kontinent är även hårt drabbad av HIV/AIDS då skrivelsen poängterar att en person mellan 15 och 24 år smittas var femtonde sekund. Vidare dör en kvinna varje minut i komplikationer efter barnafödande i Afrika (Regeringens proposition 2007/08:89 s.15).

De tre områdena har övergripande mål som att exempelvis öka yttrandefriheten och regeringen redogör även för vilka satsningar som blir aktuella för uppfyllandet av målen såsom prioritering av fria medier, journalistutbildningar etc.

2. *Ekonomiskt utanförskap (Finansiella marknader, handel med jordbruksprodukter och svensk handel och investeringar i utvecklingsländer)*

Sverige bidrar till att bryta utanförskapet genom aktörssamverkan i länder där det officiella biståndet fasats ut och selektivt samarbete bedrivs. Genom att stimulera självbärande relationer mellan en bred krets av aktörer mellan båda ländernas civilsamhälle ska fattigdomsbekämpningen stimuleras. Stödet till finansiella marknader beskrivs genom Sveriges multilaterala bistånd till Världsbanken och IMF för att bidra till ett gynnsamt och generellt stabilt ekonomiskt klimat. Mikrokrediter och lokala värdepappersmarknader är exempel på system som Sverige stödjer för att stärka den finansiella sektorn lokalt. En ökad tillgång för fattiga människor av den finansiella sektorn ökar också utvecklingseffekterna från remitteringar via släktingar bosatta i andra länder (Regeringens proposition 2007/08:89). Handeln med jordbruksprodukter har som övergripande mål att nå ökad export. Sverige ska som medlem av EU bidra genom att arbeta för fortsatt reformering av EU:s jordbrukspolitik för gynnande av utvecklingsaspekter i u-länder, samt verka för en förstärkning av handelsbiståndet och följa upp EU:s åtaganden om större biståndsvolymer till år 2010. De minst utvecklade länderna i Afrika söder om Sahara svarar idag endast för 1 % av världshandeln med jordbruksprodukter (Regeringens proposition 2007/08:89 s.21-22). Den svenska exporten till Afrika uppgick under 2007 endast till 2,4 % av landets totala export. Importen till Sverige från Afrika motsvarar endast 0,5 % av Sveriges totala import. Regeringen slår fast att det ekonomiska utanförskapet minskar när handeln ökar. Privata investeringar bidrar även till en positiv utveckling och Sverige vill öka den svenska handeln genom samverkan med exempelvis Exportrådet och Sida. Man vill även implementera OECD:s riktlinjer och förhållningssätt för multinationella företag för att det sociala och miljömässiga ansvaret ska tas. Kampen mot korruption och stärkande av juridiska ramverk betonas också. Man vill få in näringslivet i det statliga utvecklingssamarbetet utan att göra avsteg från principen om obundet bistånd, vilken Sverige håller sig till i hög grad (Regeringens proposition 2007/08:89 s.25).

3. *Migrationsströmmar (Arbetskraftsinvandring till Sverige och EU, remitteringar och återföring av kunskap till utvecklingsländer, samt skydd och varaktiga lösningar för flyktingar)*

Sverige ska bland annat verka för internationellt samarbete och utbyte av studenter, lärare och forskare. Remitteringar från emigranter utgör nära tre gånger det samlade internationella biståndet till Afrika (Regeringens proposition 2007/08:89 s.28). Målet är att arbeta för en ökad återföring av kunskap tillbaka till ursprungsländerna och därför stödja stiftelser och grupper som länkar verksamheter till sina hemländer (Regeringens proposition 2007/08:89 s.29). Sverige ska verka för en harmoniserad asyl – och flyktingpolitik inom EU samt genom biståndet bidra till utveckling och därmed förebygga kriser och konflikter som tvingar människor att fly (Regeringens proposition 2007/08:89 s.31).

4. *Klimatförändringar och miljöpåverkan (anpassning och utsläppsminskningar, kemikaliehantering, samt hållbar stadsutveckling)*



Afrika står för 3-4 % av världens koldioxidutsläpp men är ändå den kontinent som kommer drabbas hårdast av klimatförändringar: *"Högre temperaturer och översvämningar bidrar bl.a. till ökad förekomst av malaria"* (Regeringens proposition 2007/08:89 s.32). På grund av dessa konsekvenser har miljömål med utsläpps begränsningar slagits fast. Biståndsminister Gunilla Carlsson är ordförande för en tillsatt internationell klimatkommission som ska klimatsäkra biståndet genom anpassning och åtgärder i ländernas egna utvecklingsstrategier. EU kommer följa upp med fastställandet av en ny internationell klimatordning år 2012 (Regeringens proposition 2007/08:89 s.32-34). Genom att klimatsäkra biståndet bidrar Sverige till att uppnå FN:s sjunde millenniummål om en miljömässigt hållbar utveckling.

5. *Konflikter och sviktande situationer (säkerhetssektorreformer, kvinnor fred och säkerhet, samt processen från konflikt till hållbar utveckling)*

Inom denna utmaning stödjer Sverige fredsprocesser och höjer ambitionen vad gäller kvinnors situation för att motsvara FN:s tredje millenniemål. Vidare verkar man för att den svenska krigsmaterielexporten ska ske på ett sätt som inte motverkar rättvis och hållbar global utveckling.

6. *Smittsamma sjukdomar och andra hälsohot (hållbara hälsosystem och ökad tillgång till läkemedel, tidig varning och snabba begränsningsåtgärder samt hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder)*

Denna utmaning är mycket påtaglig som utvecklingshinder i Afrika söder om Sahara där smittsamma sjukdomar skördar flest liv genom HIV/AIDS, tuberkulos, malaria samt diarré- och luftvägssjukdomar. Bristen på rent vatten i kombination med näringsbrist och försämrat immunförsvar är huvudorsaken till de så kallade "fattigdomssjukdomarna" (Regeringens proposition 2007/08:89 s.43). Sverige bidrar till att övervinna utmaningen genom att vara en stark röst inom EU för fattigdomsmedvetna avtal när det gäller läkemedelsexporten mellan EU och Afrika mot folksjukdomar. I linje med Parisagendans mål om harmonisering och effektivisering har ett hundratal hälsoinitiativ tagits med inriktning på de mest dödande sjukdomarna HIV/AIDS och malaria. Sverige stödjer den Globala fonden som finansierat bromsmedicin för 1,41 miljoner människor samt 18 miljoner myggnät preparerade mot malaria. På så sätt bidrar Sverige till uppfyllandet av millenniummål sex och åtta (Regeringens proposition 2007/08:89 s.44).

Generellt nämns att Sverige har komparativa fördelar vad gäller kunskap och erfarenhet som kan bidra till att de globala utmaningarna övervinns. Strävan mot samstämmighet mellan givare och andra aktörer, samt mottagarnas ansvar för utvecklingen löper som en röd tråd genom hela Sveriges Politik för Global Utveckling. EU spelar en central roll genom beslut som berör Afrika, inte minst genom handelsavtal och skrivelsen poängterar regeringens uppgift att kraftfullt verka för att utvecklingsperspektiv alltid ska finnas med i genomförandet av de beslut unionen fattar som berör politiken för global utveckling. Skrivelsen förklarar även att varje politikområde ansvarar för sin utmaning och sina tre områden men att synergieffekter förväntas spridas genom samstämmigheten och samverkan. Det föreslås att resultatredovisning ska ske vartannat år till riksdagen om hur de sex globala utmaningarna tillika de 18 delmålen uppnås (Regeringens proposition 2007/08:89 s.45-50).

Den senaste PGU:n överensstämmer även med inriktningen och fokuseringen i regeringens styrdokument för den ökade biståndssatsningen på Afrika genom demokrati och MR, jämställdhet och det övergripande fattigdomsminskningsmålet. I budgeten framgår att en ökad satsning ska ske

på Afrika söder om Sahara eftersom regionen har störst behov av stöd till fattigdomsbekämpning och vägen till att nå millenniemålen till år 2015 är längst jämfört med andra länder (Regeringskansliet, UD 2008a).

Ekonomisk tillväxt är åter i fokus: *"Ingen utveckling kan uppnås utan uthållig ekonomisk tillväxt"* (Regeringskansliet, UD 2008a s.2). Detta ska genomföras med stärkandet av marknader och privata sektorer, samt främjandet av de återkommande tre prioriterade områdena: demokrati och MR, miljö och klimat samt ökad jämställdhet. Biståndsramen utgörs varje år av en procent av BNI vilket 2008 motsvarade drygt 32 miljarder. Sedan görs avräkningar för oförutsedda utgifter som flyktkostnader med ca 4 miljarder, vilket gör att det faktiska utvecklingsbiståndet alltid redovisas med mindre summor än anslaget (Regeringskansliet, UD 2008a s.2ff).

### **Sverige och Afrika – en politik för gemensamma utmaningar och möjligheter 2008**

Denna skrivelse utgör Sveriges senaste Afrikapolitik och är det första styrdokument som kommit ut sedan föregående Afrikapolitik befästes 1998. Sedan dess har världen förändrats och så även förhållningssättet till Afrika söder om Sahara och dess förutsättningar för utveckling. Skrivelsen vilar på det övergripande målet om fattigdomsbekämpning, Sveriges politik för global utveckling (PGU), samt *"det nya utvecklingsarbetet"* (Regeringskansliet, UD 2008a) som utgör parollen för Sveriges biståndspolitik sedan 2008 (Regeringskansliet 2010c s.20). Dessa riktlinjer går helt i linje med Parisdeklarationens krav om effektivisering, samstämmighet och resultatorientering.

Parisdeklarationen, EU:s Afrikapolitik och FN:s bestämmelser är starka underlag som Sveriges Afrikapolitik i sin tur bygger på. Förutom PGU:n och det övergripande fattigdomsbekämpningsmålet har regeringen tagit fram de tre prioriterade områdena, vilka har nämnts tidigare, som ska genomsyra utvecklingsarbetet i Afrikapolitikens alla länder och sektorer. Regeringen vill även stärka förutsättningarna för ökad samverkan mellan det statliga utvecklingsarbetet och svenskt näringsliv utan att därmed göra avkall på den svenska principen om obundet bistånd. Regeringens Afrikapolitik syftar vidare till att stödja afrikanska länder och invånare i deras ansträngningar mot en hållbar ekonomisk utveckling, genom att tillämpa frihandelsprincipen. Man poängterar även förutsättningen att Afrika tar full och aktiv del i det globala, politiska och ekonomiska samarbetet för att övervinna de sex konkretiserade utmaningarna (se ovan). Politiken syftar även till att främja både Sverige och Afrika genom breddade kontaktytor. Detta ska genomföras genom att integrera civilsamhället i processer mot ökad demokrati och MR. Aktörssamarbetet ska föras i pluralistisk anda vilket beskrivs i Sveriges policy för stöd till det civila samhället, med målet att nå fattigdomens alla dimensioner (Regeringskansliet 2010c s.4). *"Det är av stor vikt att biståndet bidrar till bekämpa korruption genom att främja ett brett deltagande från det civila samhället, icke-diskriminering, transparens och ansvarsutkrävande"* (Regeringskansliet 2010c s.18).

Sveriges roll som föregångsland skapar möjligheter för Afrikasamarbetet genom vår frihet från ett kolonialt förflutet samt att vår nordeuropeiska samhällsmodell med fungerande organisation inspirerar många afrikanska länder (Regeringskansliet 2010c s.21). Andra samarbetsorganisationer som ECOWAS (economic community of West African states) och Afrikanska utvecklingsbanken är viktiga för att nå ökad handel. IMF och Världsbankens inflytande och roll som multilaterala överhuvud kvarstår men Afrikanska utvecklingsbanken har potential att utvecklas positivt och bli en inflytelserik aktör med ökad funktion för kontinentens lån. Tillväxten betonas särskilt som en drivkraft för utveckling och för att bekämpa fattigdomen samt de sex globala utmaningarna. De

senaste åren har den genomsnittliga tillväxten för afrikanska länder legat på 6 % vilket skapat ett mer gynnsamt investeringsklimat än förut och behoven är stora för ökade investeringar om tillväxten ska fortsätta (Regeringskansliet 2010c).

### **Samarbetsstrategi för det regionala samarbetet med Afrika söder om Sahara 2010-2015**

En strategi har tillkommit för att vägleda biståndet till regionen söder om Sahara. Denna strategi styrs genom Afrikanska Unionen (AU) och Regional Economic Communities (REC) vilket är ett samlingsnamn för afrikanska handelssammanslutningar som ECOWAS (västra delarna), COMESA (östra delarna) och SADC (södra delarna). Strategin bygger på regional integration för fred mellan länderna och stärkande av institutionerna för att skapa tillväxt. Samarbetet tar hänsyn och förhåller sig till PGU, Sveriges Afrikaskrivelse och de tre svenska prioriteringarna inom biståndet.

Det märks att man tagit fasta på Parisdeklarationens paroll om ökad samstämmighet:

*"... ökad förmåga och politiskt samförstånd hos berörda länder och mellanstatliga gemenskaper i Afrika att hantera gränsöverskridande utmaningar vad gäller stabilitet, handel och ekonomisk integration samt hållbar utveckling"* (Regeringskansliet 2010b s.15).

Samarbetet inriktas mot regionala gränsöverskridande problem där bilaterala insatser inte når ut.

Det regionala stödet förväntas ge bättre effekter på sådana problem än vad bilaterala insatser skulle göra. Problemområden i fokus är fred och säkerhet, miljö och klimat och ekonomisk integration inklusive handel, näringsliv och finansiella system. Dessa områden angrips i sin tur utifrån de tre svenska prioriteringsområdena som nämnts tidigare inom "det nya utvecklingsarbetet".

Korruptionsbekämpning och att snabbt starta handelsutbyten utgör även mål för Afrikastrategin. Ett ökat regionalt forskningsarbete för fattigdomsbekämpning ges även stöd. Vidare har strategin ytterligare särskilda mål uppsatta i linje med Parisdeklarationens mål om biståndseffektivitet. Dessa handlar om att öka stödet till AU och REC, avsluta det regionala stödet till sektorer som inte utvecklas effektivt och öka ansvarsutkrävandet vid korruption. Detta märks i praktiken i Uganda där stödet till energisektorn fasats ut.

Man ska även sträva efter och stödja transparenta finansiella strukturer inom det regionala samarbetet och tillämpa riskanalyser för varje insats pga organisationernas begränsade absorptionskapacitet (Regeringskansliet 2010b). Projektstöd och programstöd kommer fortsatt vara de största biståndsformerna och när den första formen omvandlas till den andra kräver strategin starkt underbyggda argument. En halvtidsutvärdering ska göras 2013 då generell budgetstöd kan bli aktuellt för de programbaserade insatserna, om den regionala samverkan har stärkts och motsvarat uppsatta mål. Projektstödet fokuserar på kapacitetsutveckling för organisationer som ECOWAS och COMESA då dessa är de större inflytelserika sammanslutningarna på kontinenten. Ett ökat fördjupat samarbete mellan dessa och EU-kommisionen, Afrikanska utvecklingsbanken och Världsbanken syftar även strategin till. Sveriges Afrikapolitik förhåller sig även till de nyss nämnda multilaterala organisationerna genom vår multilaterala samarbetsstrategi. Regeringen har avsatt 3.260 miljoner kr till hela strategiperioden 2010-2015 och samråd mellan UD och Sida sker formellt två gånger per år (Regeringskansliet 2010b).

## **5.2 Den svenska regeringens fokus**

Biståndsministern Gunilla Carlsson har tagit stark ställning för att utrota korruption och var en av initiativtagarna till hemsidan [openaid.se](http://openaid.se) som presenterades i april 2011. Den bygger på att

offentliggöra biståndet för allmänheten genom att göra det mer lättillgängligt och är ett resultat av regeringens krav under 2009 på att förbättra resultatredovisningen som sker varje år (Sida.se 2010e). I en artikel på sida.se nämns att varje skattebetalare arbetar i genomsnitt 24 minuter per vecka för den svenska biståndspolitiken. Detta menar utrikesministern är en av anledningarna till det nya fokuset på att göra biståndet synligt och offentligt för svenska medborgare. *"Jag vill öppna upp både för granskning och för nytänkande. Det är nyckeln till ökad effektivitet och, i förlängningen, till biståndets legitimitet ..."* (Sida.se 2009a).

Bakgrunden till det minskade antalet samarbetsländer är tillkomsten av Paris- och Accradeklarationerna men också att biståndet har ökat globalt med nya stora givare som Kina och Indien. Samarbetsländernas administrativa belastning har orsakat stagnation och oordning då mellan 30-40 olika givarländer varit aktiva i samma land tillsammans med ett ökat civilsamhälle (enskilda organisationer). En förändring var önskvärd både från givare och mottagare. Regeringens och Sidas urval och analyser vid valet av samarbetsländer baseras på fyra frågeställningar (Sida.se 2010c):

1. Hur omfattande är fattigdomen och var finns de största behoven?
2. Finns det förutsättningar för att vårt bistånd kan leda till minskad fattigdom och hur effektivt kan det svenska biståndet förväntas vara?
3. Går den demokratiska utvecklingen i rätt riktning, om inte finns det möjligheter att påverka utvecklingen i positiv riktning?
4. Har det svenska biståndet haft ett värde för det enskilda landet och efterfrågas svensk kompetens?

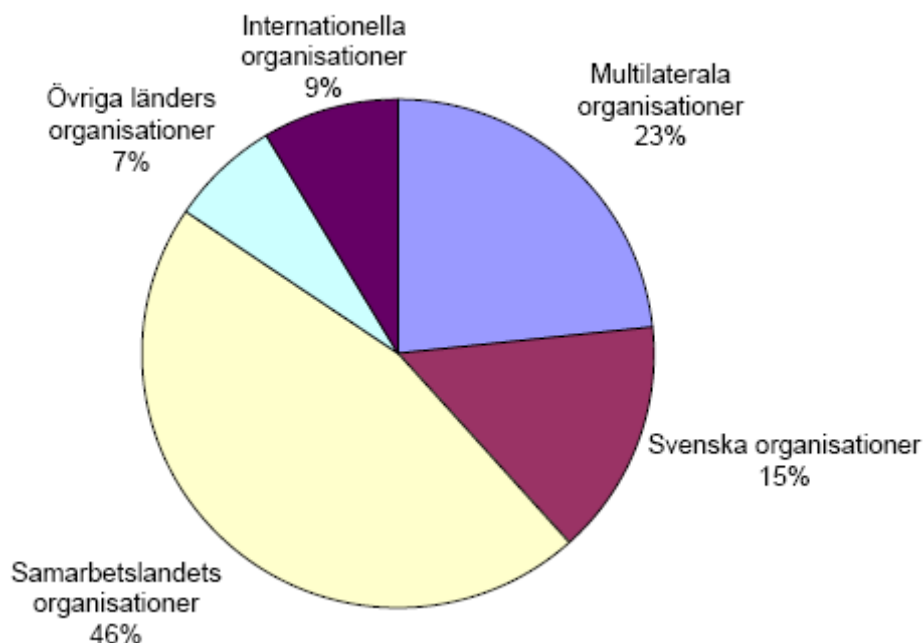
Regeringen tar hänsyn till indikatorer för fattigdomsmätning som exempelvis barnadödlighet, kvinnors rätt till utbildning vilket även går i linje med de tre prioriteringsområdena i utvecklingssamarbetet. Den andra frågeställningen baseras på att mottagarlandets egna styrdokument leder i rätt riktning avseende svenska värderingar och normer, samt att de banar väg för det svenska biståndet så att tillväxt och fattigdomsbekämpning kan främjas. Den tredje frågan undersöker om civilsamhället är integrerat i utvecklingen samt om MR efterlevs.

Rollerna har förändrats inom svenskt bistånd i takt med regeringens ökade fokus på näringslivet som en samverkande aktör. Swedfund verkar för att integrera svenska företag i utvecklingsländer genom riskkapital och kunnande för att knyta affärskontakter. Exportkreditnämnden (EKN) fungerar som en försäkring vid svensk export till fattiga länder då köpare i dessa kan erbjudas lån. Sidas roll som förvaltare innebär ansvar för det bilaterala biståndet och stöd till 15 ramorganisationer (som med Forum Syd i spetsen tilldelades 1,2 miljarder kr år 2010) samt det humanitära stödet. UD ansvarar för det multilaterala stödet och styr Sida genom strategier och policys. Forum Syd är en samarbetsorganisation med stora medlemmar som Rädda Barnen och Diakonia och arbetar bland annat för att sprida opinionsbildning om globala frågor inom Sverige men även med att skapa demokrati och MR internationellt. Forum Syd har kontor i Afrika samt i övriga världsdelar. Organisationen ger även ut böcker inom biståndsforskning (Forumsyd.org 2011 och Sida.se 2009b).

Sex procent av Sveriges bistånd utgörs idag av budgetstöd och detta har debatterats flitigt (Sida.se 2009c). Wohlgemuth och Odén (2010) diskuterar kritiskt budgetstödet effekter och poängterar att syftet är att mottagarlandet ska äga reformer och villkor och således sin egen utveckling. Detta

instämmer även Världsbanken och andra multilaterala organisationer i. Budgetstödet anses ge samarbetsländernas regeringar starkare ägande och frihet att disponera biståndet efter rätt ändamål. Om däremot stödet stryps skapas sårbarhet, särskilt om flera givare avbryter utbetalningarna samtidigt. Det är lättare att stoppa en stor utbetalning än enskilda projekt och program. Budgetstödet ska bygga på starkt förtroende mellan regeringarna men om exempelvis kränkningar av MR orsakas av mottagarregeringen skapas ett politiskt tryck på givarregeringen som i sin tur av flera skäl, (både externa och interna) kan frysa budgetstödet. Wohlgemuth och Odén (2010) påpekar att riskmomentet med budgetstödet alltid kommer finnas. Därför bör en viss del av biståndet strypas oavsett i vilken form det ges eftersom den missbrukande regeringen tilldelas biståndet och har makten över det i vilket fall. En positiv tanke med budgetstödet är att minska transaktionskostnaderna genom att använda centraliserade system och samlade summor. Det har dock framkommit att biståndstransaktioner från Sida i praktiken många gånger sätts in och utgår från samma konto. Uppgifter visar att det förekommit sammanblandning av biståndsformer som sektorbudgetstöd och generellt budgetstöd vilket lett till att transaktioner landat på samma konto och slussats vidare till ändamål som inte syns i statistiken men inte stämt överens med verkligheten. Detta skapar frågetecken kring hur olika sorters stöd fördelas i praktiken till skillnad från vad som visas i Sida:s egna utvärderingar. Sveriges roll bland andra givare blir viktig att belysa med tanke på hur sådana tendenser avspeglar det internationella givarsamfundets påverkan och tryck på resultatstyrningen inom det svenska biståndet till Afrika. Den ökade harmoniseringen innebär ett mer gemensamt bistånd som blir synligt tillsammans med övriga länder i givarsamordningen. Alla länder vill enskilt visa upp en positiv resultatredovisning eftersom det indikerar på en stor biståndsnytta (Wohlgemuth och Odén 2010).

En utvärdering av budgetstödet till de största afrikanska samarbetsländerna, däribland Uganda visar att budgetstödet fungerat effektivt för att bidra till ländernas nationella strategier och således för att minska fattigdomen. Det poängteras även att stödet hade positiv effekt på budgetutgifternas effektivitet samt förbättrade länkarna mellan policy och resultat. De båda forskarna varnar dock för att utvärderingen är gjord för tidigt för att kunna dra några slutsatser om det nyskapade budgetstödet effekter på fattigdomsminskning, eftersom det i sin tur är kopplat till hur de nationella strategierna är utformade och fokuserade. Dessa första generationens fattigdomsstrategier är inriktade på hälsa och undervisning vilket gör att det är svårt att dra några slutsatser om fattigdomen som helhet. En risk med budgetstöd som med allt bistånd är korruption som underminerar budgetprocessen och därför förespråkas starkare offentlig finansiell styrning. Det är av yttersta vikt för biståndsformens framtid att den inte överbelamras med för många villkor och mål (Wohlgemuth och Odén 2006). Figur 3 visar genom vilka aktörer 2008 års bistånd till Afrika söder om Sahara kanaliserades. Merparten fördelades genom samarbetslandets organisationer och man kanaliseras även fortsatt en stor del multilateralt, vilket är en effekt av Parisdeklarationens genomslagskraft. Biståndet ligger på en stabil nivå budgetmässigt. 2010 motsvarade biståndsramen 31,4 miljarder kr. 42 % av dessa avsattes till regionen Afrika söder om Sahara. DAC-statistik visar att Sveriges budgetram växt varje år från 2006 till 2010 från 29 miljarder till drygt 34 miljarder kr (Regeringen 2010).



**Figur 3. Biståndskanaler för svenskt bistånd söder om Sahara 2008**

Källa: Skrivelse 2008/09:189 s.37

## 6. Sveriges bistånd till Afrika och Uganda sedan 2006

### 6.1 Övergripande förändringar i Sveriges bistånd till Afrika

Sedan Alliansen tillträdde 2006 och omvälvningen påbörjades har biståndet till Afrika påverkats i hög grad, eftersom kontinenten prioriteras i regeringens senaste Afrikapolitik (Regeringskansliet 2010c). Regionen har traditionellt varit den fattigaste i världen vilket kan beläggas med jämförelsen mellan en afrikansk medborgare och en asiatisk över tid. Mellan år 1960 och 2005 steg nämligen inkomsten per capita med 25 % i genomsnitt för afrikanska medborgare medan den genomsnittliga asiatiska medborgaren hade en mångfaldigt förbättrad inkomst (Regeringskansliet 2010c s.5). Detta förhållande är på väg att förändras pga Afrikas ökande ekonomiska tillväxt (i genomsnitt 6 % per år och land) och alltmer effektivare naturresursanvändning. Regeringens Afrikaskrivelse poängterar ändå att 40 % av den afrikanska befolkningen fortfarande lever i extrem fattigdom, alltså under 1,25 US-dollar om dagen. Fattigdomen har alltid varit ett påtagligt hinder för utvecklingen i Afrika och orsakar i nuläget att de flesta afrikanska länder inte kommer att kunna nå de åtta millenniummålen till år 2015.

Omfattande förändringar av strukturerna kring biståndsgivandet har alltså skett senaste åren under ledning av biståndsminister Gunilla Carlsson. Bland annat har antalet mottagarländer kraftigt minskats från 33 till 18 stycken med fokus på ett mer långsiktigt, samlat och fördjupat biståndssamarbete. Givandet är mycket mer resultatinkänt med exempelvis krav på utvärderingsrapporter från Sida angående samarbetsstrategierna med varje mottagarland samt de övriga styrdokumentens uppföljning vilka ska ses över varje år. Dessutom ska samråd mellan UD och Sida ske löpande om ökad effektivisering av befintliga dokument (Regeringen 2008a).

Med dessa förändringar medföljer även sektorkoncentration som ska utnyttja Sveriges kompetens maximalt. Vidare poängteras det afrikanska ägarskapet över biståndet som avgörande för kontinentens framtid. Som nämnts tidigare i budgetpropositionen för 2008 fokuseras tre områden för biståndet till Afrika: ett jämställdhetsperspektiv, kampen för mänskliga rättigheter och miljön. Sveriges Afrikapolitik betonar behovet av ökade globala perspektiv i fattigdomsbekämpningen, särskilt vad gäller miljö och hållbar utveckling samt när det gäller följder av landkonflikter. Sveriges Afrikapolitik är skapad i samklang med EU:s Afrikaskrivelse i riktning mot uppfyllandet av millenniummålen 2015. Handeln nämns därför som en viktig förändringsfaktor med ökat inflytande på världsmarknaden som största prioritet (Skr. 2007/08:67). Mycket av förändringsarbetet gällande Afrikapolitiken är pågående och kan därför inte redovisas generellt. Viktigt att poängtera är dock att ändringar i exempelvis PGU får konsekvenser för Afrikapolitiken eftersom den bl.a. bygger på PGU och alla andra omfattande regelverk och målformuleringar.

Regeringens resultatredovisning från 2008 visar hur PGU:n från 2006 har uppnått de flesta av de 65 målen som där formulerades. Sverige har verkat för ett ökat rättighetsperspektiv inom multilateraler som FN:s och de finansiella institutionernas verksamhet. Demokrati och mänskliga rättigheter tillhör den största tematiska prioriteringen den nya regeringen gjort tillsammans med satsningen på hållbar utveckling med klimatförändringarna i centrum eftersom utvecklingen i Afrika får globala följder (Regeringens proposition 2007/08:89 s.56-57). De sistnämnda resulterade i en kommission 2007 som fokuserar hur biståndet bättre kan hantera klimatförändringarna (Regeringens prop. 2007/08:89 s.58). Sveriges arbete för ett avskaffande av dödsstraffet har lett till ratificering av lagförslag från FN som exempelvis resolutionen som uppmanar länder att införa moratorium (tillfälligt avskaffande) mot tillämpning av dödsstraff. Man har även varit aktiv i framtagandet av FN:s konvention mot korruption och Världsbankens nya strategier för god samhällsstyrning och korruptionsbekämpning som antogs 2007.

Engagemanget mot smittsamma sjukdomar som HIV/AIDS har resulterat i att Sida 2006 ingick ett nytt treårigt avtal med globala vaccinalliansen (GAVI). Man har även förespråkade att kommande policies, strategier och program ska utformas med utgångspunkt i sambanden mellan de fattigas olika problem som t ex HIV/AIDS och sexuell hälsa. På samma sätt pläderar regeringen för att den globala utvecklingspolitiken ska föras utifrån samstämmighet för främjandet av synergier mellan politikområden. Sverige har, som nämnts tidigare, varit en pådrivande medlem inom EU för att fattiga länder ska få ökat marknadstillträde till världsmarknaden vilket resulterat i ett enande av tullfritt tillträde för alla varor från Afrika och de så kallade AVS-länderna (se avsnitt begrepp och definitioner). Sverige har även medverkat till enklare och mer utvecklingsvänliga ursprungsregler gällande EU:s handel och föreslagit regionala frihandelsavtal. Ett handelsinstitut upprättades med svenska medel år 2006 i Tanzania för att stärka afrikanska experters handelspolitiska kompetens (Regeringens prop. 2007/08:89 s.60).

Toppmötet mellan EU och Afrika 2007 var en manifestation för en jämbördig relation och ändrade förhållningssätt för att tillsammans ta sig an de globala utmaningarna (Regeringskansliet 2010c). Tillkomsten av en förnyad koncentrerad PGU och komplicerade utvärderingar av denna ledde till bildandet av en svensk myndighet för utvärdering av det svenska biståndet. Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) utreder det svenska biståndets effektivitet

(Sadev.scb.se 2011). Denna myndighet har spelat en inflytelserik roll när det gäller biståndet till Afrika där korruptionen gjorts tydlig. Trots ökade insatser är Afrika söder om Sahara dock fortfarande världens fattigaste region. Fattigdomen har minskat med flera procent i flertalet länder såsom Moçambique, Rwanda och Zambia men den extrema fattigdomen är fortfarande utbredd. En rad formella förändringar som beskrivits tidigare har skett, i form av fattigdomsstrategier och policys, men även blandningen av biståndsformer och kanaler har visat sig fungera och ge resultat. Däri ligger projektstöd till grupper i civilsamhället som är specificerade på sin verksamhet som t ex AIDS, men även det omfattande generella budgetstödet som med sin stora volym har positiva effekter på kampen mot AIDS i exempelvis Zambia där det tillämpas. Det har lett till att antalet behandlade med bromsmedicin ökat från 2 000 till 150 000 mellan år 2003 och 2007 (Regeringens proposition 2007/08:89 s.47f).

## **6.2 Uganda – ett landexempel**

### **6.2.1 Uganda kortfattad bakgrund**

Uganda har en av världens snabbaste befolkningsökningar på 3,4 % per år och består av totalt 32 miljoner invånare (UD Regeringskansliet 2008b s.12). Hälften av befolkningen är under 15 år vilket gör landets befolkning till världens yngsta och jordbruket är för dessa den huvudsakliga inkomstkällan (EIU 2009 s.13). Landets ekonomi har under de senaste åren visat tillväxt på 7-9 % samtidigt som inkomstklyftorna är mindre i relation till grannländer som Kongo och Tanzania (se bilaga). Ekonomin är beroende av handeln med grannländerna (Kenya för import och Sudan för export) och därför är regional fred av yttersta vikt för att tillväxten ska fortsätta. Historiska konflikter lever i olika hög grad kvar mellan Uganda och grannländer som Rwanda i söder och Sudan i norr (EIU 2009). Man har en gemensam marknad inom den Östafrikanska sammanslutningen EAC (East African Community). Oljefyndigheter i västra Uganda har upptäckts och förväntas ge två miljarder US-dollar i ökade inkomster, motsvarande halva statskassan vid full utvinning 2015 (Regeringen 2011a).

Den brutale diktatorn Idi Amin styrde landet hela 1970-talet och uppges ha låtit döda upp till en halv miljon medborgare. Den nuvarande presidenten Museveni tog över makten genom en militärkupp 1986 och förbjöd andra politiska partier vilket inte ändrades förrän 2005. Hans parti National Resistance Movement (NRM) kritiserades för maktfullkomlighet och anklagades för valfusk vid de hittills två flerpartivalen som hållits. Det senaste hölls i februari 2011. En våldsam konflikt har nyligen avslutats efter 20 år i de norra delarna av landet mellan motståndsrörelsen Lords Resistance Army (LRA) och regeringen vilket tvingade 1,9 miljoner människor på flykt och orsakade flyktingläger. LRA jagades ut ur landet 2007 och flyktinglägren kunde lämnas men spåren därefter i form av utmattning är omfattande och återuppbyggandet av de norra delarna är ett ämne för bistånd. Oroligheter i form av sprängattentat inträffade så sent som den 11 juli 2010 av en somalisk muslimsk terroristgrupp. Skälet uppgavs vara den ugandiska regeringens stöd till den somaliska regeringen.

### **6.2.2 Förändringar i Sveriges bistånd till Uganda**

Det totala globala biståndet till Uganda består av 1,1 miljard US-dollar uppdelat på 12 bilaterala givare och 10 multilaterala organisationer verksamma i landet. Sverige står enskilt för 4-5 % av det totala biståndet till landet (UD Regeringskansliet 2008b s.17). Biståndet till Uganda utgör 4,2 % (427 miljoner kr år 2008) av Sveriges totala bilaterala bistånd vilket placerar landet på femte plats bland de tio största mottagarländerna av svenskt bistånd (Regeringen 2008c). Sveriges bistånd till landet



styrts av en samarbetsstrategi som sträcker sig mellan 2009-2013 med flera utvärderingar under tiden. Strategin är utformad för att uppnå en rad mål vid genomförandet av förbättringar inom offentlig sektor. Sverige fokuserar på fyra huvudsektorer varav ytterligare en kommer att avslutas efter strategins genomförande. Energisektorn samt vatten och sanitet utgör de sektorer där stödet fasas ut under 2010 för att istället fokusera på de fyra övriga nedan (Regeringskansliet, UD 2008b):

1. Demokratisk samhällsstyrning inklusive fred och säkerhet
2. Hälsosektorn
3. Privatsektorutveckling, inklusive internationell handel och finansiella system
4. Forskning

De ovanstående prioriterade områdena utgör fokus men strategin bygger därutöver på Sveriges PGU och dess mål att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling, det övergripande fattigdomsminskningsmålet för utvecklingsarbete och ska utgå från de två perspektiven på utveckling: fattiga människors perspektiv och rättighetsperspektivet. Ett särskilt övergripande mål i samarbetet med Uganda är kopplat till rättighetsperspektivet och handlar om en ökad respekt för och åtnjutande av de demokratiska principerna och MR. Vidare styrs strategin i enlighet med Parisdeklarationen och dess fokus på bistånds-effektivitet vilket implementerats i landets egen Uganda Joint Assistance Strategy (UJAS) samt Ugandas nationella fattigdomsstrategi (NDP). Samarbetsstrategins tydligaste dialogfrågor är hur Uganda ska öka respekten för MR med kvinnor i centrum, hur man ska skapa ett ökat jämställdhetsfokus, främja fredliga lösningar på konflikter, minska centraliseringen av den politiska makten, integrera yttrandefriheten i mediernas arbete, öka transparensen och minska korruptionen samt rättvist fördela den ekonomiska tillväxten. Tillväxten är fortfarande i centrum i den svenska biståndspolitik vid utformandet av samarbetsstrategier: *"Höga tillväxtsiffror indikerar en verklig potential för utveckling. Det är regeringens avsikt att ta fasta på detta och stödja de positiva trender som finns ..."* (Regeringskansliet 2010c s.27).

### **Demokrati, fred och säkerhet**

Det första sektormålet har Sverige fokuserat på vid valet 2011 och använde sig av kanaler i det civila samhället och pluralistiska alternativ vid sidan av den styrande makten. Det första flerpartivalet hölls 2005 och situationen inför valet i år visar att alla sju partier kunnat genomföra sina kongresser utan rapporterade trakasserier (EIU s.3). Under årets val var Sverige med och stöttade det nationella programmet DDP (Deepening Democracy Program).

Den erkända rankingsorganisationen Freedom House rankar Uganda som 5 på en skala 1-7 där högst siffra är bäst, gällande politiska rättigheter och 4 av 7 gällande medborgerliga rättigheter. Detta placerar Uganda högre upp på listan över fungerande demokratier än grannländerna Kenya och Tanzania (Freedomhouse.org 2011).

Medielagstiftningen är i behov av reformering och trakasserier samt tortyr förekommer vilket gör det svårt att dra några generella positiva slutsatser om huruvida samarbetsstrategins mål för demokrati och MR är uppfyllda. Inriktningen föranleds av en orolig utveckling i Ugandas senaste två flerpartival men samtidigt nu aktuella inkommande rapporter om maktmissbruk från presidenten och mot MR och demokratins principer (The Economist Intelligence unit 2010 s.3). Yttrandefriheten är begränsad i landet och regeringen anklagas för att ha monopol på politiskt inflytande. Samarbetsstrategin kommer att utvärderas efter halva perioden 2011 då en sektor kommer väljas för utfasning och

strategins utformning diskuteras igen. Enligt målen om biståndseffektivitet ska Sverige driva och bidra mot en effektivare givarsamordning och förstärkt resultatuppföljning. Detta innebär att sektorbudgetstöd kommer tillämpas i möjligaste mån medan projektstöd ska begränsas.

Fria medier och tankesmedjor kan också bli aktuella för stöd vid demokratins förverkligande. Rättssektorns stöd ska fokuseras till civilsamhälleliga organisationer som kämpar för rättvisa. Ett aktuellt exempel i Uganda är lagförslaget om dödsstraff för spridning av AIDS och fängelse för homosexuella som var nära att träda i kraft. Beslutet hindrades genom en global underskriftskampanj av rättighetsrörelsen Avaaz. HBT-frågor utgör ett känsligt ämne i landet och fick global uppmärksamhet efter att ett omtalat mord på en gayaktivist ägde rum i januari i år (Sida.se 2011d). Diskriminering går även under den globala utmaningen "Förtryck" i Sveriges PGU, samt under sektorstödet till demokrati och MR (UD Regeringskansliet 2008b). Våld i hemmet mot kvinnor fortsätter att vara ett allvarligt problem och jämställdhetspolicyn går trögt att integrera i det ugandiska samhället. Man har dock lyckats ta fram en ny lag mot våld i hemmet vid namn Domestic Violence Act. Sverige stöder uppbyggandet av de norra delarna efter den väpnade konflikten mellan LRA och regeringen vilket bidragit till att 70 % av flyktingarna har återvänt till sina hemorter. Man kanaliserar stöd genom två sektorövergripande program JLOS och PRDP, vilka tre stora givargrupper samverkar inom. Sverige var ordförande för sektorn demokrati och MR under 2010. Valen i år poängteras särskilt viktigt för hur fortsättningen i Sveriges samarbete med Uganda kommer utveckla sig (Regeringskansliet, UD 2008b).

De så kallade Juba avtalen (fredsavtal mellan rebellgrupper som Lords Resistance Army och regeringen) ska stödjas och ansträngningar ökas till fredsbevarande insatser i norra Uganda. Kvinnor och barn ska stödjas i enlighet med FN:s resolution 1325 om Kvinnor, fred och säkerhet. Enskilda organisationer spelar här också en huvudroll för kanaliseringen av svenskt bistånd i Uganda.

### **Hälsosektorn**

Hälsosektorns mål handlar om förbättrad tillgång till sjukvård och minskad spridning av HIV/AIDS. För att uppnå detta ska stöd ges till Ugandas nationella plan för hälsosektorn och även dess plan för AIDS-bekämpning via sektorbudgetstöd. Sverige har bidragit till att sex insatser gjorts. Man uppger att färre smittats med HIV men att fördelningen mellan smittade kvinnor och män fortfarande är densamma (55 % jämte 45 %).

Preventivmedelsanvändningen är fortfarande låg och sexualundervisning saknas. Mödradödligheten är på väg ner från 435 döda per 100 000 till 352 per 100 000 mödrar. Trots särskilda stimulansåtgärder via svenskt bistånd är endast 54 % av sjukhuspersonalen kvalificerad vårdpersonal vilket är en nedgång från 2006 från 56 %. Alliansregeringen har även tillsatt en policy för upphandling, hantering och distribution av läkemedel för att komma tillrätta med bristen på dem (41 % av sjukhusen saknar konstant något läkemedel). Barnvaccinationerna är ett annat bakslag då dessa minskat till 82 % under 2009-10. Denna nedgång förklaras med försenade betalningar och transportproblem men Sida kopplar detta till svaga förvaltningsfunktioner i Uganda. Sida har även stött civilsamhället genom projektstöd till Uganda AIDS Commission och siffror visar att distributionen av kondomer uppnått målen med 146 % medan HIV-testen nådde ut till 76 % av målgruppen. Detta visar att behoven av stöd till HIV/AIDS-test är större än tillgången på dessa. För en annan fond med inriktning mot AIDS utgör Sveriges projektstöd 85 % vilket visar att fokuseringen ligger på hälsosektorn. Sammantaget nämns problem med underfinansiering trots stora

biståndsvolymer och stort svinn på läkemedel rapporteras. Sverige har även inom givandet till hälsoskiktet varit ordförande och beslutat att fortsatt stöd kommer utgöras av sektorbudgetstöd och riktade projektinsatser (Sida 2010 s.9).

### **Den privata sektorn**

Den tredje sektorns mål utgörs av förbättrat företags- investeringsklimat och ökad handel. Detta ska stödjas genom upprättandet av lokala marknader med lokalt företagande med fokus på kvinnor och konfliktsatta områden. Man ska även satsa på internationellt konkurrenskraftiga industrier. Handeln ska gynnas genom aktiviteter som syftar till att öka jordbrukares förmåga att anpassa sig till formella och informella krav på både nationella och internationella marknader. Regeringens förmåga att föra en effektiv handelspolitik ska förstärkas. Sverige ska även stödja exporten av ekologiska grödor. Inom denna sektor har Sverige bidragit till fem insatser. Sida utgör 50 % av satsningen för ett bättre institutionellt ramverk vilket placerar Sverige tillsammans med EU som en av de ledande givarna inom handelsområdet i Uganda. Man bidrar till privatsektorutvecklingen som syftar till att skapa ekonomiska försörjningsmöjligheter åt de 68 600 hemvändande flyktingar från norra Uganda. Man har inom denna insats fått igång ett handelssamarbete för att underlätta handeln mellan norra Uganda och Sudan som inte hunnit utvärderas ännu. Ett 100 % svenskt projekt fokuserar på dialogen om de nya oljefyndigheterna i förebyggande syfte för att motverka konflikter och man propagerar för sambanden mellan ekonomisk och fredlig utveckling (Regeringskansliet, UD 2008b).

I världsbankens "Doing Business" som bedömer investeringsklimatet i världens länder placeras Uganda på plats 112 av 183 länder och rankas som 11 av 46 afrikanska länder. EAC:s inverkan betonas som en viktig faktor för ökade möjligheter för investeringar i Uganda. Sverige har under många år stöttat Ugandas produktion av ekologiska produkter vilket gjort att landet är den andra största exportören (efter Sydafrika) i Afrika av ekologiska grödor. Sverige är ordförande bland givarna till privatsektorutvecklingen och har bidragit till ett lokalt förbättrat affärsklimat i norra Uganda. Sida propagerar för ökat "Business for development" genom att få dit fler svenska företag och attrahera kundkretsar i Uganda, vilket på sätt och vis blir bundet bistånd och därmed ett ifrågasättande av Sveriges princip om att inte ge bundet bistånd (Heijne, telefonintervju 2011).

### **Forskning**

Forskningssektorn stöds via Makerereuniversitetet med målet att öka analytisk kapacitet inom områden av betydelse för fattigdomsminskning. Stödet ges till forskningsområdena hälsa, teknik, samhällsvetenskap och jordbruk. Energisektorn som utfasades under 2010 bestod av stöd till Ugandas Rural Electrification Master Plan som gick ut på att elansluta landsbygden. Vatten och sanitetssektorn utfasades också och hade målet att förbättra tillgången till rent vatten och sanitet för fattiga människor. Det övriga stödet går från humanitära insatser i de konfliktdrabbade norra delarna där flyktingläger funnits till att omvandlas till återuppbyggnadsinsatser. I väntan på Juba-avtalens genomförande kvarstår det humanitära stödet (Regeringskansliet, UD 2008b).

Sammanfattningsvis vill man i samarbetsstrategin tillämpa projektstöd till civilsamhällets grupper och programsektorstöd prioriteras till de offentliga verksamheterna medan projektstödet där ska minskas. Man ska även tillhandahålla sektorbudgetstöd om kraven för detta uppfylls i förordningen Joint Budget Support Framework samt använda givarsamfundets bedömningsramverk och rapporteringssystem. 290 miljoner är anslaget varje år under samarbetsstrategins tidsperiod och står

fast om inte utvärderingen efter det Ugandiska valet 2011 visar ett avvikande beteende. Då görs en bedömning utifrån Uganda joint assistance strategy:s (UJAS) ramverk med alternativa finansieringsnivåer. UJAS är en sammanslutning mellan Afrikanska utvecklingsbanken och flertalet europeiska givare, däribland Sverige för att samordna biståndet till Uganda. Krav om förbättring betonas för fortsatt högt biståndsgivande (Regeringskansliet, UD 2008b).

Peter Magnusson diskuterar budgetstödet påverkan på Ugandas befolkning och poängterar att slutgiltiga slutsatser är svåra att dra, även om fattigdomen i statistiken minskade i slutet av 1990-talet när nya biståndsformer med partnerskapstankar togs i bruk. Andelen människor som levde under en US-dollar om dagen minskade då från 56 % till 34 % av befolkningen (Magnusson 2008a). Inget generellt budgetstöd har betalats ut sedan 2006 då hela 33,5 miljoner fördes över. Bristande förtroende till följd av mottagarregeringens misskötsel år 2005-2006 bidrog till att biståndsformen generellt budgetstöd hastigt avvecklades. Därför har försiktighetsåtgärder vidtagits och riskanalyser blivit standard i Sidas arbete (Heine, telefonintervju 2011, Wohlgemuth och Odén 2006). Istället märks en tydlig ökning av andelen till demokrati och MR via programsektorstöd. Sadev:s söktjänst visar att sektorn ökat från 54 miljoner år 2006 för att varje år öka och 2009 ligga på 83 miljoner. Hälsosektorn har tilldelats mindre (från 87 miljoner 2006 till 81 milj. 2009) men tillhör ändå tillsammans med hållbar samhällsutveckling (93 milj.) de mest prioriterade områdena (sadev.scb.se 2006 sökning Uganda). Enligt strategirapporten över Sveriges samarbetsstrategi med Uganda 2009-2013 kommer 101 miljoner avsättas för Hälsosektorn med fokus på HIV/AIDS-bekämpning (Openaid.se 2011). Forskningsatsningen har även ökat de senaste åren tillsammans med den humanitära delen som tilldelats betydande stöd.

Forskningssektorn ges programstöd med målet att förstärka Makerere Universitys roll som källa för forskningskompetens i Uganda. Detta har gett goda resultat i form av utvidgande av universitets utbildningar och högre kvalitet. Ett problem kännetecknas av för många antagna som kan försämra undervisningskvaliteten. En policy som främjar kvinnor på alla nivåer har även tagits fram. Ett samarbete har lett till tätt utbyte mellan svenska universitet och institutioner. Ett annat mål inom forskningsbiståndet är att stärka kapaciteten i de offentliga institutionerna för att skapa "... en kritisk massa av oberoende forskare" (Sida 2010a s.13). En förlängning av forskningssamarbetet mellan Makerere universitet och svenska universitet startade 2010 och framtidsutsikterna för forskningsutbyte är ljusa. Sverige utgör tillsammans med Norge en av få givare som stödjer forskningen i Uganda.

Stödet till Vatten- och sanitetssektorn fasades ut 2010 och målen blev inte uppfyllda. Tillgången till vatten har stagnerat både på landsbygden på och i städer. Oro finns att man inte ska uppnå det uppsatta målet då 77 % av befolkningen ska ha vattentillgång till år 2015, som ett av millenniummålen. Tillgång till sanitet och hushållsvatten ökade från 57 % 2005 till 69 % 2010 på landsbygden och 73 % i städerna vilket är ganska nära målen. Bidragande orsaker till vattenbrister är den explosionsartade befolkningstillväxten samt att vattensektorns status som prioriterat område sjunkit. Danmark kompenserar för den svenska utfasningen. En rapport där lärdomar från 10 års bistånd till vattensektorn ska bidra till att integrera hälsosektorn är under produktion. Elektricitet är en brist på landsbygden som stödet till energisektorn bidrar till att motverka. Det svenska programstödet hade målet att elektrifiera fyra landsbygdsområden i norra, västra och östra Uganda

och elansluta 5 000 hushåll. Näten är byggda och hittills har 1 493 kunder anslutits. Energisektorn fasades dock ut under 2010, för att prioritera de andra sektorerna.

Ugandas biståndseffektivitet i linje med Parisdeklarationen betonades som god fram till 2006 för att därefter stagnera. Orsakerna utgörs av den omfattande finanskrisen under 2008-09 och minskningen av bistånd till följd av den. Sverige minskade sektorbudgetstödet med 30 miljoner 2010. Nya aktörer som Kina och Indien deltar inte i strävan mot biståndseffektivitet och utfasningen av givare skapar gap i fokuset på typen av dialogfrågor som ett färre antal givare inte kan omfatta. Uganda för även ett lågt ansvarsutkrävande och anses inte vidta tillräckliga åtgärder mot korruptionen vilket gjort att givare väljer att inte expandera budgetstöden. Världsbanken och IMF har ökat trycket på Ugandas regering när det gäller ansvarsutkrävande. De betonar vikten av att skapa fred i norra och södra delarna av Uganda för att få bukt med fattigdomen. Detta märks tydligt i landets PRSP, Poverty Reduction Strategy Paper där Bretton Woods-institutionerna formulerat övergripande mål och krav för framtiden. Uganda har som mål att reducera den absoluta fattigdomen till mindre än 10 % fram till år 2017 från dagens 30 %. För att uppnå det omfattande målet är en nyckel stabilitet i hela landet, hävdar det globala givarsamfundet (Magnusson 2008b s.5ff).

Sammanfattningsvis uppfylls de flesta strategiska målen för fred och säkerhet, privatsektorutveckling och handel, samt forskningssamarbete av samarbetslandet Uganda. Däremot är det mer svårbedömt att dra positiva slutsatser om det övergripande målet om starkare demokrati och ökade MR. Korruptionsmisstankar orsakade en minskning av givarnas sektorbudgetstöd med 10 % 2008. Det saknas även tydliga prioriteringar i den ugandiska regeringens offentliga sektor även om landets nyskrivna fattigdomsstrategi National Development Program (NDP 2010-2014) är internationellt godkänd och har en liknande struktur som den svenska samarbetsstrategin. Den svenska regeringen efterlyser ett tydligare formulerat mål i landets NDP där satsningar på hälsosektorn och antikorruption spelar huvudrollen. Den snabba befolkningstillväxten utgör ändå fortfarande det största hindret för utvecklingen (Sida 2010a s.21). Detta beskrivs som ett problem i Sveriges samarbetsstrategi med Uganda: *"Inom ramen för sektorplanerna ska Sveriges fokusområden för uppföljning och dialog vara statens skyldighet i förhållande till de enskildas rätt till bästa uppnåeliga hälsa samt minskad befolkningstillväxt"* (Regeringskansliet, UD 2008b s.20).

Från att ha kanaliserat större delen av vårt bistånd till Uganda via UNICEF och Världsbanken inrättades en svensk ambassad i Kampala år 2006. Diplomatiska förbindelser har dock funnits mellan länderna sedan 1964 (Rosengren, Sida telefonsamtal). Detta innebar att Sida:s ansvar och inflytande över biståndet har ökat och i takt med Sida:s strukturella förändring som Alliansregeringen planlagt upprättades ambassaden. Den ökade svenska närvaron i landet har möjliggjort bilateralt inriktade insatser med svenska värderingar och principer. Dessa genomsyrar även vår samarbetsstrategi med landet.

I genomförandet av politiken nämns Sveriges roll som påskyndare och förenklare av beslut inom t ex Världsbankens korruptionsarbete och EU:s uppförandekod om arbetsdelning. UJAS (Uganda Joint Assistance Strategy) reflekterar harmonisering, anpassning och koordinering som återfinns i Parisdeklarationen genom att integrera Ugandas egna finanssystem för planering, genomförande och uppföljning av biståndet. Utvärderingar ska göras varje år av Ugandas NDP och översyn av sektorerna sker likaså årligen (UD Regeringskansliet 2008b). Valet 2011 betonas återigen särskilt bli avgörande

för samarbetsstrategins fortsatta fokus. Musevenis regering har inte accepterat domstolarnas oberoende och enskilda organisationer kontrolleras statligt. Diskrimineringen av kvinnor är utbredd och korruptionen benämns som mycket utbredd. Trots en ny antikorrupsionslagstiftning tillämpas den på ett bristfälligt sätt (Regeringskansliet, UD 2008b).

## 7. Analys och slutsatser

### 7.1 Diskussion

Sveriges roll som biståndsgivare till Afrika har sedan 2006 inneburit en omfattande förnyelse av dokument och strategier för effektiv resultatutveckling i linje med Parisdeklarationen, Afrikapolitiken, PGU:n, samt övriga dokument. Över 20 dokument reglerar Sveriges internationella utvecklingsamarbete och däri utgör Afrika söder om Sahara den största regionen. Sveriges givarroll är trots en väldig massa styrdokument fortfarande mjuk i det globala givarsamfundets ögon. Våra utvecklingsmål bygger på solidariteten som vi vägrar förhandla bort mot egenintressen som många andra länder har gjort vilket kan uttydas i tabell 2. En-procentsmålet är mest överlägset uppnått av alla OECD-länder och sådant indikerar på vår mjuka roll eftersom vi vägrar att byta ut våra solidariska intressen mot kommersiella sådana. Vi är även bäst i klassen när det gäller ordning och reda på redovisningar och förslag på lösningar av problem inom biståndet. Vi för en dialog med andra givarländer och är alltid öppna för konversation, vilket också är en trolig effekt av att vi saknar postkoloniala rötter och därför även historiska intressen till skillnad från exempelvis England och Frankrike som höll i pennan när kontinenten delades upp i stater. Förmodligen hade Rostow slitit sitt hår om han tagit del av det svenska biståndet och sett hur vi kompromissar med samarbetsländernas regeringar med utveckling på mottagarnas villkor. Dessutom hade han inte stött landsbygdsutvecklingen och hälsosektorn som Sverige ger stöd till i Uganda. Det hade garanterat inte Malthus gjort heller eftersom det gynnar befolkningstillväxt. Ricardo hade däremot berömt Sveriges handelsintegrerade bistånd där Sveriges komparativa fördelar betonas exempelvis inom kapacitetsutveckling för organisationers administration. De liberala tankarna finns förvisso där i Sveriges mål för Afrikaskrivelsen att öka regional handel, beakta tillväxten och tillämpa frihandelsprincipen men de tar inte alls samma plats eller samma skepnad som när teorierna grundades på 1960-talet.

Sveriges roll måste ta hänsyn till så oerhört många variabler i dagens bistånd vilket inte var fallet förr. Den utvecklingsteoretiska diskussionen idag är svår att utläsa polariserat, snarare finns hela spekrat representerat i Sveriges samarbetsstrategier och skrivelser. Från de liberala grundtankarna om frihandel och tillväxtens betydelse till kritik mot EU:s handelsavtal för missgynnande av fattiga människor, vilket för tankarna till strukturalisternas filosofi och kanske även beroendeskolans dömande kritik av de etablerade aktörerna som idag kännetecknas av EU och Världsbanken. Keynesianismens grundidéer med staten som motor för att vända lågkonjunkturer är ständigt aktuella då betalningsbalansstödet ges. Detta grundas på övertygelsen hos det globala givarsamfundet att den ekonomiska utvecklingen bör utgå från staten och därför även biståndet.

Genusperspektivet är starkt integrerat och utgör idag en viktig dialogfråga. Alternativa teorier som från början lyfte fram miljön som ett viktigt ämne för utveckling är aktuella idag när en prioriterad

sektor är just miljö och klimat och det globala klimathotet lyfts fram som ett allvarligt framtidsproblem för Afrikas utveckling. Den ökande demokratiseringen med MR i förgrunden och varje människas rätt till frihet kan tolkas som en effekt av den subjektiva utveckling med individen i centrum som åtminstone i teorin har konkurrerat ut de strukturbaserade teorierna. Antagandet att varje individ har rätt till utveckling poängteras flitigt i Sveriges PGU. Afrikaskrivelsen tar upp retoriken som berör fattigdomens olika dimensioner och de olika perspektiven man måste ikläda sig för att förstå utvecklingen (barn- jämställdhetsperspektiv etc.). I detta går även att inläsa en genuin unik utveckling för varje samarbetsland på ga fattigdomens olika dimensioner. Mellan raderna kan jag skönja en viss ödmjukhet, även om det var typiskt svenskt redan i biståndets begynnelse att värna om varje samarbetslands unika förutsättningar.

Utifrån det svenska biståndets omstrukturering, de nytillkomna dokumenten i allmänhet och Parisdeklarationen i synnerhet har det hänt mycket. Utfasningen av vatten och sanitet- samt energisektorerna i biståndet till Uganda visar tydligt på regeringens nya biståndspraxis att effektivisera mera. När samarbetsländerna koncentrerats maximalt kan även sektorerna närmas på samma sätt. Den fjärde sektorn i utvecklingsarbetet med Uganda börjar fasas ut i år, kanske i skrivande stund.

Sverige har fler dokument att förhålla sig till men budskapet i dem basunerar ut liknande ledord som effektivisering, resultatfokusering och ansvarsutkrävande. Rollen som mjuk givare var väl realiserad före Alliansens omstrukturering också vilket Wohlgemuth och Odén poängterar. Utan tvekan kommer rollen att bestå framöver. Det övergripande målet att förbättra livet för så många fattiga människor som möjligt är så långt ifrån nyliberalism där ekonomisk tillväxt ständigt står i centrum över all annan utveckling. De två andra mänskliga perspektiven för att relatera till fattigdomen förstärker bara ett ännu mer allmänmänskligt och empatifyllt förhållningssätt till utveckling genom bistånd, i alla fall på pappret. Teori och praktik är dock olika saker vilket märks på de hårda åtstramningarna när t ex ett land som Uganda inte motsvarar givarnas förväntningar med konsekvenser i form av strypta budgetstöd. *"Inom ramen för sektorplanerna ska Sveriges fokusområden för uppföljning och dialog vara statens skyldighet i förhållande till de enskildas rätt till bästa uppnåeliga hälsa samt minskad befolkningstillväxt"* (Regeringskansliet, UD 2008b s.20). Ovanstående citat visar Sveriges roll när det gäller att inte rakt ut negativisera ämnen som i själva verket är motsägelsefulla. Befolkningstillväxten är ett stort problem i Uganda, men det hade förmodligen gått emot svenska värderingar att formulera ett mål mot den. Därför finner man istället åsikten löpande och lite dold i texten.

Man märker tydliga indikationer på att Sveriges biståndsarbete måste visa resultat och förbättringar, i den visuella framställningen av materialet på Sidas hemsida. Man bör dock beakta, med tanke på den rådande resultatstyrningen, att myndigheten Sida har ett intresse av att visa fina resultat formellt för att bidra till en god statistik i ett internationellt perspektiv. Min undersökning visar att Sverige är en aktiv givare vad gäller positiva lösningar och reformförslag och den ställningen är inte neutral. Det är snarare en roll Sverige har intresse av att förstärka ytterligare (Wohlgemuth och Odén 2010). Detta har jag varit medveten om ur ett källkritiskt perspektiv under min gjorda undersökning.

## 7.2 Slutsatser

Sverige utgör rollen som en aktiv elev som ibland tar över lektionen vilken styrs av multilateraler som EU och Världsbanken. Sverige älskar grupparbeten och gör alltid sin läxa, exempelvis när DAC kritiserade oss för avsaknaden av en multilateral strategi. Ofta intar vi en betydelsefull roll som exempelvis ordförande i EU (år 2009) eller för enskilda biståndsprogram som demokrati och MR i Uganda. Däri ligger mycket av respekten för Sverige eftersom man klarar av att vara representativ och ett gott föredöme. Man satsar på att aktivt diskutera och alltid ha förslag tillgängliga, som exempelvis förenkling av EU:s regler i handelsavtal och Världsbankens korruptionspolicy. Förslagen går dessutom i linje med Parisdeklarationens tillvägagångssätt om ökad biståndseffektivitet vilket utesluter kritik från något givarland och Sveriges roll stärks ytterligare som den mest framsynte och mest aktive eleven i klassen.

Denna uppsats syftar till att visa på om och hur Sveriges biståndspolitik till Afrika och Uganda har förändrats under de senaste fem åren sedan Alliansregeringen tog makten. Utgångspunkten för syftet har varit de styrdokument som politiken baseras på. Därför har jag försökt svara på följande frågeställningar:

1. Vilka dokument styr Sveriges biståndspolitik för Afrika sedan regeringsskiftet 2006?
2. Vad har dessa inneburit för Sveriges biståndspolitik för Afrika på ett övergripande plan?
  - Vilka förändringar har de lett till i svensk biståndspolitik?
3. Hur ser Sveriges biståndspolitik ut för landexemplet Uganda från och med år 2006?
  - Har biståndspolitikerna för Uganda förändrats under dessa år?

Jag tycker mig ha redogjort för de nya styrdokumenterna och beskrivit deras värde i sitt sammanhang som vägledande för Sveriges biståndspolitik för Afrika. Vidare har jag genom landexemplet Uganda visat vilka politiska dokument som vårt bistånd dit baseras på. Generellt har Sveriges biståndspolitik förändrats i det avseendet att den har mer att förhålla sig till än 2006. Ett ökat ansvar för en global hållbar utveckling är också en skillnad eftersom man varit initiativtagare och pådrivande till en rad regionala samarbeten i Afrika genom EU för att förverkliga vår Afrikapolitik. Ett exempel är frihandelsavtalet med de så kallade AVS-länderna som innebär tullfritt tillträde för afrikanska länders export till världsmarknaden. Inte minst spelar Ugandas ambassad en betydande roll i förändringen av uppgifter för Sverige i Uganda genom en svensk närvaro på plats i dokumentens praktik till skillnad från förut. De många förhållningssätt och dokument där dessa beskrivs kan kanske vara begränsande för det svenska biståndet eftersom samma arbetslinje måste löpa genom alla samarbetsländer pga Parisdeklarationen, millenniummålen etc, men man har ju också de enskilda landstrategierna där man utformar individuella tillvägagångssätt anpassat efter varje land. Biståndets styrdokument är mer koncentrerade än förut vilket märks i övergången från 2006 års PGU som bestod av 65 mål, till dagens åtta "globala utmaningar". Detsamma gäller de globala gemensamma styrdokumenterna som de åtta millenniemålen. Detta visar på ett förändringsarbete som bygger på ökad samstämmighet och gemensam kamp globalt. Inte bara ska världens fattigdom bekämpas globalt, den berör också hela världen och är allas ansvar. De globala utmaningarna handlar om att säkra kommande generationers överlevnad, inte bara vår egen. Utmaningarna är lätta att identifiera sig med och när de presenteras som tvärpolitiska påminns man om allas ansvar för att utrota fattigdomen. De globala utmaningarna och millenniemålen har satt målen. Den stora frågan är vilken väg som leder dit.



Angående Sveriges biståndspolitik för Uganda bygger den i nuläget på en samarbetsstrategi fram till 2013 och har sin fokus på fyra sektorer:

1. Demokratisk samhällsstyrning inklusive fred och säkerhet
2. Hälsosektorn
3. Privatsektorutveckling, inklusive internationell handel och finansiella system
4. Forskning

Som nämnts tidigare är det svårt att dra några generella slutsatser om hur biståndet till Uganda har förändrats i reella termer. Sverige har genom upprättandet av en ambassad 2007 stärkt närvaron i landet och koncentrationen av biståndet genom ökad kommunikation och insyn i offentliga finanser. Sektorbudgetstöd kommer fortsatt att ges samtidigt som mindre projektstöd avvecklas. Parisdeklarationens inverkan märks i tankegångar som dominerar biståndet i form av samstämmighet, koncentration och effektivisering. I skrivande stund har exempelvis stödet till både energi- och vattensektorn avvecklats.

Återkommande termer i dokumenten som berör Sveriges biståndspolitik för Uganda är demokrati och MR. Ökat arbete för en fri medielagstiftning har bidragit till det senaste presidentvalets öppenhet, men rapporter om tortyr och förföljelse är även vanligt förekommande. Man kan dra slutsatsen att Sveriges biståndspolitik för Uganda uppnått sina mål när Uganda av omvärlden bedöms som en rättssäker och fri stat. Dit har man inte kommit än. Sveriges biståndspolitik kan sägas ha förtydligat bland annat Ugandas mål om demokrati och MR och på så sätt bidragit till det globala givarsamfundets förändringar av biståndet till Uganda, i form av fokus och öppnare vägar dit. Sverige har tagit initiativ till förändringar genom att ansvara för olika sektorområden samt stödja och förtydliga Ugandas eget Deepening Democracy Programme med fokus på ökad demokrati.

De senaste fem årens nytillkomna och omarbetade dokument som den här uppsatsen bygger på visar att Sveriges mål och fokus med biståndet till Afrika och Uganda förtydligats och koncentrerats, både vad gäller biståndet i allmänhet samt till Afrika och Uganda.

## Referenslista

### Tryckta källor:

- De Vylder (2007): *Utvecklingens drivkrafter: om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Stockholm: Forum Syds förlag
- Economist Intelligence Unit (2009): Country profile Uganda, United Kingdom: Patersons Dartford
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena (2004): *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Vällingby: Norstedts Juridik AB
- Ganuza, Enrique och Lundahl, Mats (1997): *Är Sveriges bistånd effektivt?*, Stockholm: SNS
- Hermele, Kenneth (2008): *Hjälp eller stjälp biståndet och tillväxten*, Stockholm: Forum Syds förlag
- Hydén, Göran (2010): *Bistånd och utveckling: Afrika givarnas stora utmaning*, Malmö: Liber
- Hydén, Göran, (red.) (1998): *Demokratisering i tredje världen*, Lund: Studentlitteratur
- Krause, Pär (2007): *Det svenska biståndsberoendet: om intressen och värderingar inom den svenska biståndsindustrin*, Stockholm: Timbro Debatt
- Magnusson, Peter (2008a): *Budget support to Uganda*, School of global studies: Göteborg university
- Magnusson, Peter (2008b): *Implementing the Paris declaration – changing aid modalities in Uganda*, School of global studies: Göteborg university
- Thurén, Torsten (2005): *Källkritik*, Stockholm: Liber
- Wohlgemuth, Lennart, (red.) (1997): *Bistånd på utvecklingens villkor, antologi*, Stockholm: Gotab
- Wohlgemuth, Lennart och Odén, Bertil (2006): *Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv*, School of global studies: University of Gothenburg
- Wohlgemuth, Lennart och Odén, Bertil (2009): *Where is Swedish aid heading?* School of global studies, Gothenburg University Stockholm: GML print on Demand AB
- Wohlgemuth, Lennart och Oden, Bertil (2010): *Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv*, School of global studies: University of Gothenburg

### Officiella handlingar:

- Regeringens proposition 2002/03:122, *Gemensamt ansvar Sveriges politik för global utveckling*
- Regeringens proposition 2007/08:89, *Globala utmaningar vårt ansvar, Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling*
- Regeringens skrivelse 2008/09:189 *Biståndets resultat 2008-2009*
- Regeringskansliet, UD (2001): *Country Strategy for Development Cooperation 2001-2005*
- Regeringskansliet, UD (2008a): *Budget 2008 Faktablad om budgetpropositionen för 2008 som överlämnades till riksdagen den 20 september 2007*
- Regeringskansliet, UD (2008b): *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Uganda mars 2009 - december 2013*
- Regeringskansliet (2010a): *Bilaga till regeringsbeslut UF2010/54407/AF 2010-10-12*
- Regeringskansliet (2010b): *Samarbetsstrategi för det regionala utvecklingssamarbetet med Afrika söder om Sahara 2010-2015*
- Regeringskansliet (2010c): *Skrivelse Skr. 2007/08:67 Sverige och Afrika- en politik för gemensamma utmaningar och möjligheter*
- Regeringskansliet, UD, Sida (2009): *Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009-2011* ([http://www.sida.se/Global/Development%20and%20cooperation/Handlingsplan%20f%C3%B6r%20ett%20effektivt%20bist%C3%A5nd%202009-2011\\_sv.pdf](http://www.sida.se/Global/Development%20and%20cooperation/Handlingsplan%20f%C3%B6r%20ett%20effektivt%20bist%C3%A5nd%202009-2011_sv.pdf)) den 7 juni
- Regeringen (2008a): *Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete* (<http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/11/86/2c37d9ae.pdf>) den 3 maj
- Regeringen (2008b): *Parisdeklarationen – Så blir biståndet effektivare* (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/13065/a/143752>) den 12 maj
- Regeringen (2008c): *Sida:s tio största samarbetsländer 2008* (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/12432/a/137026>) den 23 maj
- Regeringen (2010): *Sveriges biståndsbudget under 2000-talet*

(<http://www.sweden.gov.se/sb/d/12432/a/136913>) den 31 maj  
Regeringen (2011a): *UD:s information om Uganda, Senaste nytt om Uganda*  
(<http://www.regeringen.se/sb/d/2574/a/75614>) 18 maj  
Regeringen (2011b) *Pressmeddelanden angående biståndets förändring*  
(<http://www.regeringen.se/sb/d/12408/a/136813>) den 11 maj  
Regeringen (2011c) *Genomförandeplan regeringens fem projekt: öppnare bistånd*  
(<http://www.regeringen.se/content/1/c6/13/53/41/f90270ba.pdf>) den 15 maj  
Finansdepartementet Ugandas regering (2010): *Ugandas nationella fattigdomsstrategi (NDP)*  
([http://www.finance.go.ug/peap/docs/revision\\_process.pdf](http://www.finance.go.ug/peap/docs/revision_process.pdf)) den 22 maj

#### Sida-dokument:

Sida (2009a): *Sidas årsredovisning 2009*  
(<http://www.sida.se/Global/About%20Sida/Sidas%20%C3%A5rsredovisning%202009%20slutversion.pdf>) 7 maj 2011  
Sida (2010): *Promemoria, Strategirapport för Uganda 2010*  
[http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/openaid/original/Strategirapport\\_Uganda\\_2010-11-17.pdf?1300454032](http://s3-eu-west-1.amazonaws.com/openaid/original/Strategirapport_Uganda_2010-11-17.pdf?1300454032) den 13 maj  
Sida (2011): *Sveriges utvecklingsamarbete i siffror*  
<http://sidapublications.citat.se/interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=3076&printfileid=3076&filex=4196015645244> den 22 maj

#### Informationssidor från internet:

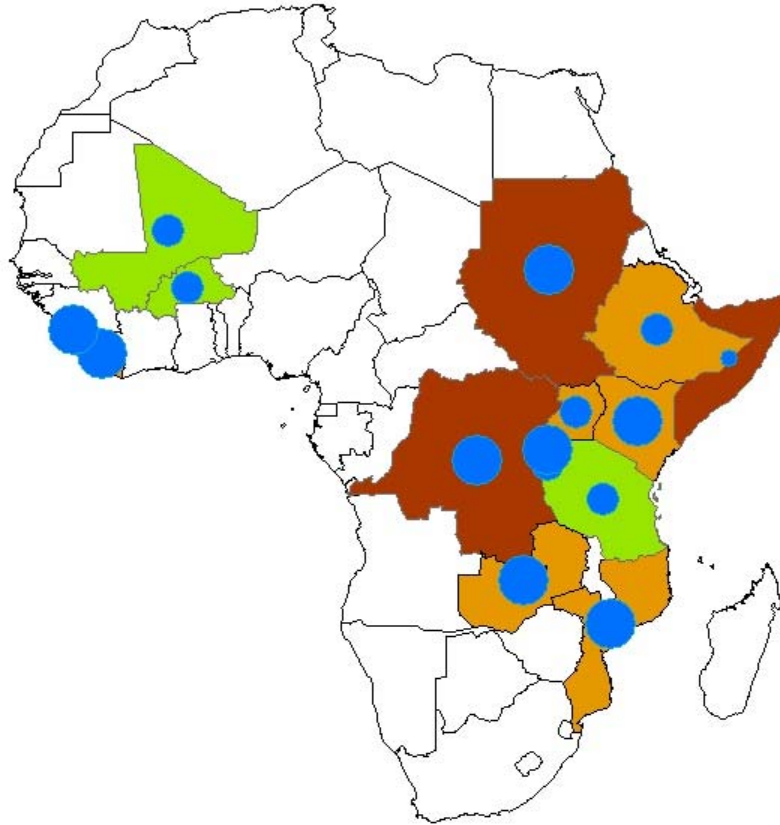
Attac. Sverige (2011): *Ordlista* (<http://attac.se/naetverk/462/ordlista>) den 21 maj  
Forumsyd.org (2011): *Mer demokrati, mindre fattigdom,*  
[https://www.forumsyd.org/Default\\_ForumSyd.aspx?id=1900](https://www.forumsyd.org/Default_ForumSyd.aspx?id=1900) den 7 juni  
Freedomhouse.org (2011)  
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=7&ccrpage=31&ccrcountry=127>  
den 30 juni  
Openaid.se (2011): *Begrepp och förklaringar*  
([openaid.se/explanations](http://openaid.se/explanations)) den 22 maj  
Sadev.scb.se (2006): *Sadev utvärderingsorgan sökt land: Uganda*  
(<http://www.sadev.scb.se/sv/Dialog/Saveshow.asp>) den 19 maj  
Sida.se (2009a): *Biståndsministern efterlyser öppnare bistånd*  
(<http://www.sida.se/Svenska/Nyhetsarkiv/2009/December/Bistandsministern-efterlyser-oppnare-bistand-/>) den 6 juni  
Sida.se (2009b): *De svenska biståndsaktörerna - Olika roller i svenskt bistånd*  
(<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/De-svenska-bistandsaktorererna/>) den 6 juni  
Sida.se (2009c): *Budgetstöd – 13 frågor och svar om svenskt budgetstöd*  
(<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Detta-ar-svenskt-bistand/Budgetstod/>) den 7 juni 2011  
Sida.se (2010a): *Ett utvecklingsamarbete i förändring, Sidas resultat och prioriteringar*  
(<http://213.204.176.205/optimaker//interface/stream/mabstream.asp?filetype=1&orderlistmainid=3070&printfileid=3070&filex=4143259148980>) 6 maj  
Sida.se (2010b): *Afrikas utvecklingsagenda i fokus för ny svensk regionstrategi*  
(<http://www.sida.se/Svenska/Nyhetsarkiv/2010/December/Afrikanska-Unionen-och-de-regionala-gemenskaperna-i-fokus-i-den-nya-regionala-strategin-for-Afrika/>) den 19 maj  
Sida.se (2010c): *Landfokusering skapar bättre effekter*  
(<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Detta-ar-svenskt-bistand/Sveriges-bistandslander/Farre-lander/>) den 2 juni  
Sida.se (2010d): *Biståndets resultat - Resultat på olika nivåer*  
(<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Bistandets-resultat/>)

Sida.se (2010e): *Så styrs vi – Strategier och policyer för svenskt bistånd* (<http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/Policyer-och-strategier/>) den 6 juni  
Sida.se (2011a): *Information om arbetet i Uganda* (<http://www.sida.se/Svenska/Lander--regioner/Afrika/Uganda/Vart-arbete-i-Uganda/>) den 2 maj 2011  
Sida.se (2011b): *Missionärer, folkrörelser och u-hjälp* (<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Detta-ar-svenskt-bistand/Svensk-bistandshistoria/>) den 18 Maj  
Sida.se (2011c): *Känd gayaktivist mördad i Uganda* (<http://www.sida.se/Svenska/Nyhetsarkiv/2011/Januari-2011/Kand-gayaktivist-mordad-i-Uganda/>) den 16 maj

#### Muntliga källor:

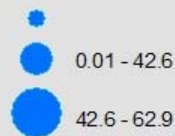
Heijne, Åsa, Sida: arbetar med inriktning mot Ugandas utvecklingssamarbete, telefonintervju den 20 maj 2011  
Magnusson, Peter, Göteborgs universitet, institutionen för freds- och utvecklingsforskning: fredsforskare med förflutet inom Sida och erfarenhet av Uganda som programland, samtalsintervju maj 2011  
Rosengren, Pia Patricia Regeringskansliet, UD: telefonsamtal den 18 augusti  
Ström, Jakob, Regeringskansliet, UD: ansvarig för utvecklingssamarbetet med Uganda, telefonintervju den 5 maj 2011  
Wohlgemuth, Lennart, Göteborgs universitet, institutionen för globala studier: gästprofessor med långt förflutet inom Sida och Nordiska Afrikainstitutet, samtalsintervju april 2011

## *Korruption och inkomstskillnad i Sveriges biståndsländer*

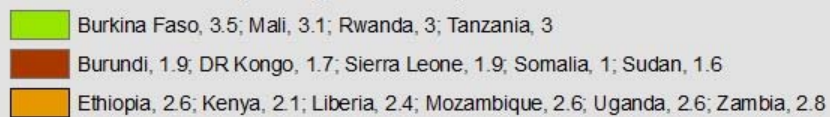


### Teckenförklaring

**GINIKOEFFICIENT (desto större siffra desto större inkomstskillnad)**



**KORRUPTION 0-10 (där lägst är sämst)**



Källa: egenproducerad, datan hämtad från FN-databasen globalis.se

Bilaga