
Bistånd ifrågasatt

En kartläggning av biståndsdebatten

av Anna-Lena Lodenius på uppdrag av



Inledning

Sverige är ett av de länder som ligger högst i världen vad gäller nivån för biståndet, eller utvecklingsamarbete som är den term man numera brukar använda. En stor del av det svenska biståndet är det som administreras av olika enskilda organisationer. Så har det varit ända sedan starten.

Det betyder inte att bistånd i den här formen ska tas för något självklart. På sistone har de enskilda organisationernas engagemang i biståndsfrågor ifrågasatts från olika håll. Debatten har handlat om effektivitet, om pengarna hanteras på ett säkert sätt och vad dessa aktörer kan bidra med som inte andra kan erbjuda.

Vilken roll har det de enskilda organisationerna i det svenska biståndet, och hur kan deras styrka och kunskaper tas till vara? Hur kan de bidra till demokratiutveckling, fattigdomsbekämpning samt en ökad respekt för mänskliga rättigheter? Den här skriften är ett försök att sammanfatta debatten kring folkrörelsebiståndet och granska de argument som lyfts fram.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Osaklig debatt drabbar biståndet	4
A) FAKTADEL	5
Varför bistånd via enskilda organisationer?	5
Vad kännetecknar de enskilda organisationerna i deras biståndsarbete?	6
Historik:	7
Det svenska biståndet föddes ur missionen	7
Statligt bistånd via enskilda organisationer	8
Breddning av biståndet	9
B) DEBATT	10
1) Anklagelser om korruption	10
Sida fördjupar granskningen	13
Vilken effekt fick de felaktiga uppgifterna?	14
Vilka slutsatser kan man dra av debatten?	15
Hur påverkar korruption biståndet från enskilda organisationer?	16
2) Har de enskilda organisationerna blivit ” biståndsberoende”?	17
Vilka slutsatser kan man dra av debatten kring Timbros skrifter?	19
Är det rätt att folkrörelser lever på statliga pengar?	20
3) Är biståndet verkligen en dåligt utredd sektor?	22
4) Är biståndet bortkastade pengar?	22
Reflektioner kring debatten om att minska biståndet	25
5) Handel bättre än bistånd?	26
Ett positivt exempel	28

6) Finns det längre några genuina folkrörelser? _____	29
Hur fungerar de enskilda organisationerna i Sverige? _____	29
En utveckling mot allt mer professionella NGO:s _____	31
7) Är enskilda organisationer verkligen effektivare än andra biståndsgivare? _____	32
Vem har rätt att misslyckas i biståndssammanhang? _____	34
8) Anklagelser om vänstervridning _____	36
9) Vilken roll har det civila samhället för global utveckling? _____	38
10) Värdet av bistånd och katastrofhjälp via enskilda organisationer _____	40
Källor: _____	41

Sammanfattning

Kritiken mot bistånd via enskilda organisationer har växt under de senaste åren och kulminerade när Riksrevisionen lade fram en rapport hösten 2007 där man pekade på brister i biståndsprojekt som administreras av enskilda organisationer. Presentationen av granskningen kryddades med ord som korruption och slöseri och det målades upp en situation där organisationer med alldeles för mycket pengar överser med brister i projekten.

Ganska snart visade det sig dock att det inte fanns någon täckning för många av uttalandena. Riksrevisionen hade dessutom endast tittat på 15 projekt, vilket är alltför få för att det ska gå att dra generella slutsatser. Sida tillsatte en egen undersökning för att följa upp kritiken mot de granskade projekten. Den kunde avfärda många av anklagelserna. Oegentligheter kunde bara styrkas i tre fall, men inga pengar har försvunnit och inga polisanmälningar har skett. En promissa av pengarna hade använts på ett felaktigt sätt, enligt den senare rapporten. Alltså en försvinnande liten del av de pengar som kanaliseras via de enskilda organisationerna.

Denna uppföljningsrapport fick inte alls samma genomslag i debatten som den tidigare. Negativa nyheter är lättare att nå ut med än positiva, och att det var en statlig myndighet som genomförde den första granskningen bidrog också till den stora uppmärksamheten. Den skada som Riksrevisionens uttalanden har gjort är svåra att reparera och den påverkar med största sannolikhet allmänhetens syn på bistånd från enskilda organisationer under en lång tid.

Biståndet är en känslig sektor som ständigt måste försvaras och som inte alltid ses som en självklarhet i tider av besparingar. Anklagelser om ekonomiska oegentligheter drabbar hårt eftersom det riskerar att sänka biståndsviljan. I det här fallet kom dessutom de felaktiga uppgifterna från en aktör med hög legitimitet vilket gav anklagelserna särskild tyngd.

Den orättfärdiga kritiken har drabbat de enskilda organisationerna hårt. De är i hög grad beroende av allmänhetens förtroende och har tvingas lägga energi och kraft på att bemöta anklagelser i Sverige i stället för att fokusera på sin vanliga verksamhet med fattigdomsbekämpning och demokratifrågor.

Kritiken mot folkrörelsebiståndet fortsatte med en kampanj från näringslivsorganisationen Timbro som släppte flera rapporter på olika teman. Timbro har myntat uttryck som är kända från andra sammanhang för att beskriva just de enskilda organisationernas bistånd. Timbro använder ordet *biståndsberoende* på organisationer i Sverige, inte bara som tidigare när man velat beskriva mottagarländer. Man talar om *GONGO:s*, det vill säga regeringsstyrda organisationer, när man menar vanliga ideella organisationer som tar emot statsbidrag för utvecklingsarbete. Rapporten

har en tydlig avsikt: att verka för att misskreditera biståndet och på sikt avskaffa det helt. Timbros rapporter har inte fått samma uppmärksamhet men har också påverkat debatten på olika sätt.

Osaklig debatt drabbar biståndet

Korruption är ett problem i många sammanhang när vi har affärer och kontakter med fattigare länder. Men det finns ingenting som tyder på att enskilda organisationer skulle vara värre utsatta än andra former av bistånd. De har däremot en viktig roll som "watchdogs" när det handlar om att granska så väl biståndssektorn som andra sektorer och sätta fingret på korruption och oegentligheter. Alla enskilda organisationer arbetar inte med detta men en stor och viktig grupp gör det.

I debatten om biståndet finns en rad påståenden, mer eller mindre underbyggda. Ett vanligt sådant är att biståndet inte utretts tillräckligt. Trots att det idag genomförs allt fler och allt grundligare forskning på området, även den del som handlar om enskilda organisationer. Ett problem är dock att det är svårt att forska på en sektor som spänner över så många och så disparata grupper och där projektet ofta är så små.

Alliansregeringen satsar mer på företagsbistånd i tron att detta ska stimulera ekonomisk tillväxt. Detta är ingenting nytt, sådant bistånd har förekommit även tidigare. Resultatet är varierande, som med allt annat bistånd.

Nu framhålls ofta att biståndet inte haft någon effekt, att det skulle räcka med att vi satsade mer på handel för att skapa ekonomisk tillväxt. Men det finns tydliga siffror som visar att de länder som fått bistånd faktiskt har en snabbare tillväxt och utveckling. Men bara tillväxt är inte nog för att reformera ett samhälle. Det behövs en press underifrån på demokratiska reformer och insatser för att fördela den ökade välfärden. Här spelar det civila samhället en viktig roll och de får mycket av sitt stöd just från enskilda organisationer.

Det finns positiva exempel på hur stöd till det civila samhället på kort tid medfört stora förändringar och en positiv utveckling av ett land. Att agera via organisationer är och förblir ett effektivt sätt att få till stånd stora och genomgripande förändringar.

Organisationerna kan se olika ut, alla är inte folkrörelser med bred medlemsbas. Det finns till exempel allt fler kampanjorganisationer och mer eller mindre professionella organisationer som ibland bedrivs i stiftelseform. Någon kan mobilisera, en annan kan påverka, en tredje utbilda, en fjärde erbjuder specifika tjänster. De är ingen enhetlig grupp utan står för mångfald, pluralism och alternativ. De kompletterar biståndet genom att ha andra vägar och verksamhetsformer för att nå ut.

Organisationer har också med sin bas i Sverige utomordentliga möjligheter att förankra biståndet i vårt eget land och nå ut med information. De spänner över en mängd åsikter och uppfattningar. Det finns en vanföreställning att biståndsorganisationer generellt är vänsterorienterade som inte stämmer med verkligheten.

Att administrera bistånd innebär med nödvändighet stora ekonomiska risker. Det gäller alla typer av aktörer, inte minst företagsbistånd där man ofta rör sig med stora budgetar. Även stöd via enskilda organisationer innebär risker. Men generellt är organisationsbistånd säkert och effektivt. Det når fram till de som bäst behöver stödet eftersom det bygger på ett förtroendefullt samarbete mellan två samarbetspartners i givar- respektive mottagarlandet. Enskilda organisationer har erfarenhet och

kunskap av att arbeta med bistånd. De står för kontinuitet och kunskap och kan agera även när regimen i ett land inte är möjlig att samarbeta med.

A) FAKTADEL

Varför bistånd via enskilda organisationer?

Det finns en rad termer som täcker de aktörer som arbetar med den typ av bistånd som den här rapporten handlar om. Begreppen överlappar inte helt varandra, men grovt sett handlar det om den del av samhället som vare sig är offentlig sektor – t ex kommun, stat eller landsting – eller det privata näringslivet. Man talar t ex om det civila samhället, ideella organisationer, folkrörelser eller enskilda organisationer.

Sida definierar begreppet enskild organisation som ”...ideell förening, registrerat trossamfund, ekonomisk förening eller stiftelse som har en styrelse och skrivna fastställda stadgar samt arbetar utan vinstintresse”. På engelska finns flera olika begrepp t ex NGO, Non Governmental Organization, CAS, Civil Society Organization eller NSA, Non State Actors.

Enskilda organisationer kan sinsemellan vara olika vad gäller så väl formerna som inriktningen på verksamheten. En del har funnits i hundra år, andra är helt nya. Ofta är grunden för att arbeta med bistånd ett samarbete med mer eller mindre jämbördiga parter i olika delar av världen, man stöder en systerkyrka i ett annat land, en handikapporganisation stöder en annan i ett annat land etc. Människor möts och tar tillvara vandrars kunskaper. Kunskaper från folkrörelser i syd kan även vitalisera organisationer i våra länder. Enskilda organisationer har också kanaler för att föra ut information om och skapa opinion kring bistånd i Sverige.

Det finns humanitära, politiska, fackliga, kyrkliga eller intressebaserade organisationer. Många är medlemsbaserade organisationer med stor insyn och möjlighet för medlemmarna att påverka. Men det förekommer också allt fler stiftelser med mer begränsad insyn. Allt mer av insamlingsarbetet professionaliseras, människor ser sig ofta som givare snarare än engagerade medlemmar. Vi talar om en föränderlig sektor vilket också spelar roll för hur den betraktas ur samhällets och enskilda människors synvinkel.

De enskilda organisationerna har en mängd olika roller att spela. De kan vara alltifrån att vara påtryckare i internationella sammanhang till att erbjuda sjukvård i afrikanska byar. Det civila samhället kan komplettera men också ersätta statliga insatser.

Folkrörelsebiståndet antas kunna stärka det civila samhället underifrån. Det kan hjälpa de demokratiska krafterna, bygga upp partier och organisationer och skapa förutsättningar för en positiv samhällsutveckling även i länder med korrupta regimer där bistånd från stat till stat kan vara problematisk.

När riksdagen beslutade om Politik för Global Utveckling betonades enhälligt de enskilda organisationernas betydelse. Inte bara som genomförare av ett effektivt bistånd utan även som kunskapsförmedlare och debattörer. Sånär formulerade sig riksdagens utrikesutskott i december 2003:

”Utskottet menar att samarbetet med svenska och internationella enskilda organisationer bör stärkas och att samarbetet skall vara brett och omfatta såväl det konkreta utvecklingsarbetet som policyutformning på utvecklingsområdet. Svensk politik för global utveckling skall formuleras och genomföras i nära dialog med enskilda organisationer.”

I Sidas policy för att verka genom det civila samhället nämns ett antal roller som enskilda organisationer kan spela:

- som genomförare av för Sida viktiga uppdrag
- som demokratisk aktör i det civila samhället
- som en arena för medborgerligt engagemang

Vad kännetecknar de enskilda organisationerna i deras biståndsarbete?

Det civila samhället består av så väl formella som informella grupper och nätverk, vissa med konkurrerande intressen. Det är en föränderlig värld som inte går att beskriva i termer av gott och ont. Det civila samhället avspeglar de motstridiga intressen, värderingar och konflikter som finns i hela samhället.

I Sidas policy för samarbete med enskilda organisationer betonas att:

”Sida skall stärka ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle eftersom dess aktörer har god potential att bidra till utveckling på olika sätt.”

Rätten att organisera sig är grundläggande för att människor ska kunna påverka sin livssituation och ta sig ur fattigdomen:

*”Genom att mötas i nätverk och grupper kan människor i det civila samhället utveckla socialt kapital, som innefattar tillit, normer och förtroende. Därigenom gynnas ekonomisk utveckling och den privata sektorn genom att entreprenörskap, affärsverksamhet och transaktioner underlättas.”*¹

Sida lyfter fram några exempel på hur enskilda organisationer kan bidra till ökad demokrati. Under en auktoritär regim kan stöd till det civila samhället vara ett effektivt sätt att få till stånd en demokratisering. I nyare formellt demokratiska stater kan det civila samhället sprida kunskap om hur den demokratiska processen fungerar och vara en kanal för människors politiska intresse och engagemang och en arena för samtal och deltagande vid sidan av de traditionella partierna. Slutligen kan det civila samhället föra konstruktiva dialoger med staten, men också utkräva ansvar och hålla ett granskande öga på maktutövningen.

Sida betonar organisationernas bidrag i medling, dialog, samt i återuppbyggnadsarbetet efter kris- eller krigssituationer. Dessutom spelar de en roll i fattigdomsbekämpningen och för utvecklingen av ett effektivare bistånd.

*”En viktig anledning till att Sida:s stöd till de enskilda organisationernas bistånd ökat så markant är att resultaten i form av måluppfyllelse och kostnadseffektivitet varit goda. Jämfört med det vanliga biståndet kan administrationen ofta förenklas. Fattiga målgrupper får i stor utsträckning del av biståndet. Solidaritetsmotivet omsätts på ett naturligt sätt i praktisk handling.”*²

¹ Sidas policy för samarbete med enskilda organisationer

² Karlsson, sid 22

De enskilda organisationerna kan relativt snabbt och med små medel nå ut med bistånd i olika former. Inte minst har de en flexibilitet som är värdefull vid katastrofsituationer. Med sin kunskap om verkligheten på gräsrotsnivå kan de bättre stimulera en demokratisk utveckling. En annan fördel är att organisationer kan verka även i länder där regeringens utrikespolitik gör det omöjligt för Sverige att agera på regeringsnivå.³

Så här skriver Sida:

”Det civila samhället bidrar till att skapa medborgare, medborgarskap och en medborgaranda som både är medel och mål för mänskliga rättigheter och demokrati... De senaste årens analyser av fattigdomsfrågor har tydliggjort fattigdomens mångdimensionalitet. Bristen på inflytande, röst och deltagande, liksom erfarenheten av statens institutioner ofta misslyckats med att nå, eller ens ansträngt sig för att nå, de fattiga har intresset för att genom det civila samhällets organisationer bättre nå de fattiga. Behovet av att effektivare bekämpa fattigdom, uppnå hållbara utvecklingseffekter och att stärka de fattigas deltagande och röst har givet Sida anledning att öka direktstödet till dessa organisationer.”⁴

Historik

Det svenska biståndet föddes ur missionen

Biståndet föddes ur missionen. De första svenska missionärerna anlände i mars 1866 till Masawas hamn i Eritrea. De var utsända av Evangeliska Fosterlandsstiftelsen och avsikten var förstås att de skulle sprida Guds ord. Men uppdraget var redan från början att även bygga skolor och sjukstugor.

Många av dagens folkrörelser skapades kring förra sekelskiftet, däribland Kooperationen, nykterhetsrörelsen, kvinnorörelsen och facket. Ofta fanns en grund i ett internationellt engagemang med ända från starten. Sverige hade varit fattigt, närmast ett u-land. Men ekonomin förbättrades och det blev viktigt att hjälpa andra i andra delar av världen. Efter det första världskriget blev behovet av internationell samverkan ännu tydligare, svenskar var redan kring mitten på 1800-talet med och byggde upp internationella Röda Korset och så småningom även en rad andra humanitära organisationer.

Det var först under 50-talet som det beslutades att huvudansvaret för biståndsfrågorna vilade på riksdag och regering. 1952 bildades ”Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden”, en halvstatlig konstruktion där folkrörelsebiståndet spelade en viktig roll.

Under 60-talet blev allt fler afrikanska och asiatiska länder självständiga och u-hjälp blev ett allt viktigare sätt att sköta politiska kontakter. Centralkommittén blev förlegad och lades ner 1962. Samma år antogs en proposition som lade grunden för det moderna biståndet. Ny biståndsmyndighet blev NIB, Nämnden för Internationella Bistånd, ett statligt verk med folkrörelserepresentanter i styrelsen som bara fick tre år på sig innan den avlöstes av den fortfarande existerande myndigheten Sida.⁵

³ Odén: *Biståndets historia*, s 188

⁴ Karlsson, sid 22, Sida: ”Erfarenheter av stöd till det civila samhällets organisationer”, 2003.

⁵ Proposition 1962:100

Under de första verksamhetsåren var verksamheten koncentrerad till länder som Etiopien, Kenya, Pakistan, och Tanzania där svenska organisationer redan verkat i många år och där det fanns traditioner att bygga vidare på.

De enskilda organisationerna spelade en marginell roll i det statligt finansierade biståndet. Men de var ändå i högsta grad verksamma både i biståndssammanhang och i samhällsdebatten. Inte minst agerade de för demokrati och mänskliga rättigheter i olika delar av världen. Ett exempel är stödet för kampen mot apartheidsystemet i Sydafrika där enskilda organisationer spelade en avgörande roll för att lyfta upp frågan på dagordning i Sverige och förmå den svenska regeringen och riksdagen att agera.⁶

Den borgerliga regeringen som tog över efter valet 1976 var generellt positiv till enskilda organisationer inom biståndet och nu breddades också typen av organisationer. Under 70-talet växte det internationella engagemanget och Sverige började dessutom ta emot fler flyktingar. Allt detta medförde ett ökat intresse för bistånd.

Staten började nu finansiera en allt större del av det bistånd som utgick från enskilda organisationer. 1979 infördes en 20/80-regel som gjorde att om en godkänd ramorganisation fick ihop 20 procent av budgeten för att genomföra ett biståndsprojekt bidrog Sida med resterande 80 procent. 2005 höjdes Sida:s andel till 90 och det räckte alltså att organisationen bidrog med en tiondel i så kallad egenavgift.

Statligt bistånd via enskilda organisationer

1962 fick organisationerna i storleksordningen några tiotusentals kronor, i början av 80-talet hade det vuxit till 100 milj. 1984/85 var budgeten för de enskilda organisationerna 250 miljoner och 1988/89 525 miljoner, vilket motsvarade 10 procent av den totala biståndsbudgeten. Under 90-talet sjönk den enskilda organisationernas andel. 2003 fick de 940 miljoner, vilket motsvarade 9 procent. 90 procent gick till svenska organisationer medan resten gick till internationella organisationer och nationella organisationer i samarbetsländerna.⁷

2007 uppgick det bistånd som kanaliserades av enskilda organisationer till 1,3 miljarder kronor. 370 enskilda organisationer tog emot pengar som gick åt till att genomföra sammanlagt 6 000 projekt. Det betyder att många projekt är små, vissa mycket små.

Det mesta av de biståndsmedel som går till enskilda organisationer kanaliseras genom 15 stora ramorganisationer varav några är paraplyorganisationer. En stor del går även direkt till lokala enskilda organisationer i mottagarländerna.

Under 90-talet lyfte en rad forskningsrapporter fram hur viktigt det är för en demokratisk utveckling i fattiga länder att även fokusera på det civila samhället. Det initierades en rad projekt kring detta som involverade många enskilda organisationer. Dessa framställdes som lösningen på en rad problem i en tid med lågt förtroende för biståndets effektivitet. Organisationerna ansågs effektivare än staten, och med sin bas i ideellt arbete kontrasterade de mot de marknadsekonomiska krafter som väckt kritik i biståndssammanhang. De kände sina lokala partners, de var vana att klara sig på mindre budgetar, hade lokalkännedom och beskrevs i olika sammanhang som innovativa,

⁶ Historiken huvudsakligen baserad på Odén, Bertil: *Biståndets historia. För kampen mot apartheid se t ex Silén, Birgitta.*

⁷ Karlsson, sid 12

förhållandevis byråkratiska och med en förmåga att nå ut till de allra fattigaste och mest behövande.
8

Utifrån den diskussion som förts på senare tid är det värt att komma ihåg att organisationerna också sågs som mindre korrupta än andra aktörer. Viktigt utifrån ett inrikespolitiskt perspektiv var också att de gillades av de flesta politiska riktningar, från höger till vänster.

Breddning av biståndet

Om bilden av de enskilda organisationerna under 90-talet delvis var en skönmålning, det finns förstås problem inom alla sektorer, så har det snarare vägt över mot det negativa under 2000-talet. Debatten kring det bistånd som förmedlas av enskilda organisationer har handlat om raka motsatsen till det som lyftes fram tidigare: anklagelser om korruption, politisk extremism, ineffektivitet, centralisering, professionalism draperad som folkrörelser etc.

I den förra regeringens Politik för Global Utveckling, PGU, framhölls att samarbetet bör stärkas med enskilda organisationer, nationellt såväl som internationellt. De enskilda organisationerna i utvecklingsländerna sågs som viktiga aktörer i utvecklingsprocessen, genom både praktiskt arbete och opinionsbildning. Dessutom kunde de vara bärare av grundläggande värderingar när det gäller mänskliga rättigheter och demokrati i länder där det brister i just detta.

Efter regeringsskiftet 2006 fick Sverige åter en borgerlig regering, och det var moderata samlingspartiet som fick tillsätta biståndsmministern. Den nya biståndspolitik eftersträvar en breddning av aktörerna på biståndsområdet jämfört med tidigare och ser gärna att fler företag deltar. Det civila samhället nämns i regeringens dokument, men fokus ligger på handel mer än att skapa demokratiska strukturer och framväxten att ett vitalt civilt samhälle.⁹

Samtliga partier i Alliansen utom moderaterna vill behålla målet att Sverige ska ge 1 procent av BNI i bistånd. Biståndsminister Gunilla Carlsson har förklarat att hon anser att fokus bör ligga på innehållet i biståndet, inte på summorna. Det har höjts varnande röster som befarar att biståndet håller på att urholkas på sikt. Redan kan noteras att ökade kostnader för t ex skuldavskrivning och flyktningpolitiken pressas in i biståndsbudgeten.¹⁰

Från de enskilda organisationernas sida har det framförts farhågor om att regeringen inte värdesätter deras verksamhet. Sådär uttryckte sig t ex Inger Björk, generalsekreterare Forum Syd, i en intervju i Ordfront magasin 2007:

”Vi uppfattar inte att den nya regeringen och Gunilla Carlsson ser att folkrörelsernas roll är självklar. Det har också i högsta grad funnits en okunskap om vad organisationerna har gjort. Det man sagt är att i den mån vi stärker demokratiska krafter i samhället är vi intressanta liksom när det gäller humanitära insatser. För övrigt finns det bara ett jättestort frågetecken, inte minst när det gäller organisationernas kunskapsspridning och opinionsarbete.”¹¹

En rad internationella möten och deklARATIONER har präglat biståndet under 2000-talet. Mest omtalat av dessa är FN:s milleniedeklaration om halverad fattigdom till 2015. OECD:s utvecklingskommitté Development Assistance Committee (DAC) har försökt hitta ett gemensamt synsätt på hur ett

⁸ Boussard sid 5

⁹ Regeringens nya politik för global utveckling, PGU

¹⁰ Se t ex Diakonia: *Dragkampen om biståndet*, 2007

¹¹ Kjörning, Lennart: *Minskad bistånd hotar demokratin*, Ordfront 9:2007

effektivt bistånd ska se ut. Effektivitet var ett nyckelord även för Parisagendan, eller Parisdeklarationen, 2005. Denna deklaration tog framför allt fast på att samarbetsländerna har ett stort ansvar för sin egen utveckling och måste genomföra ekonomiska och politiska reformer för att bättre klara av fattigdomsbekämpning och att öka det demokratiska inflytandet. Den listar en rad åtagande så väl för givarna som för samarbetsländerna med syfte att samordna, förenkla och förbättra resultatet samt möjligheten att mäta och värdera utfallet.

Om milleniedeklarationen haft betydelse för att sätta upp mål och inriktning för biståndet så kan man säga att Parisdeklarationen framför allt påverkat metodiken, t ex genom att lyfta fram att det är mottagarländernas som äger projekten och att det är viktigt med samstämmighet och att olika länder harmonierar sitt bistånd.¹²

De enskilda organisationerna har välkomnat mycket av Parisdeklarationen, men också uttryckt farhågor. Det står inte många rader i deklarationen om det civila samhället och om mänskliga rättigheter eller om hur en god styrning av ett samhälle ser ut och hur man som medborgare ska kunna utkräva ansvar.¹³

B) DEBATT

Det följande avsnittet syftar till att spegla den debatt som pågår kring de enskilda organisationernas del i det svenska biståndet.

1) Anklagelser om korrupktion

Frågan om hur organisationerna förvaltar de skattepengar som de fått att administrera väcktes i samband med en rapport från Riksrevisionen som lades fram hösten 2007 och som citerades i många medier. I presentationen användes många värdeladdade ord för att beskriva vad utredarna tyckte sig ha funnit, t ex ”miljonrullning”, ”High Chaparall” och en ”korrupktiv miljö som spridit sig”.¹⁴

”Det har rått en oroande oordning och det har förekommit oegentligheter i många av de granskade projekten”, förklarade riksrevisor Lennart Grufberg i det pressmeddelande som gick ut i samband med att Riksrevisionen släppte rapporten. Kritik riktades mot Sidas internrevision för att man inte lyckats upptäcka alla väsentliga fel och oegentligheter.

Riksrevisionen hade granskat 15 utvalda projekt i Namibia, Sydafrika, Tanzania och Kenya. Inget av projekten gick fritt från kritik. I tre av fyra granskade projekt saknades enligt Riksrevisionen tillräckligt underlag för att över huvud taget kunna bedöma vilken verksamhet som bedrivits. Riksrevisionen rekommenderade regeringen och Sida att vidta en rad åtgärder för att säkerställa en bättre ordning i det bistånd som förmedlas via enskilda organisationer.

Revisionsdirektör Staffan Ivarsson kommenterade undersökningen såhär:

¹² Odén /Wohlgemut

¹³ Hauer, sid 13

¹⁴ Svenska Missionsrådets hemsida

”Det behövs ett helt nytt tänkande på hur man arbetar med många svenska kronor långt ute i fält. Det handlar om att pytsa ut halvmiljonersbelopp i byar där svälten står för dörren. Den lokala projektledaren är naturligtvis oerhört utsatt för påtryckningar....Det är så att man känner att vi utsätter människor för en frestelse som är nästan oschysst.”¹⁵

Staffan Ivarsson gav fler exempel på fiffel i en intervju i SVT:s Aktuellt-sändning samma dag som rapporten släpptes:

”Pengarna går till höga löner, till projektledare, till att man gynnar sin egen familj och liknande. Det kan försvinna in i organisationerna också, en lokal kyrka kan bygga ett nytt kyrktak i stället för ett skoltak... När vi betalar ut stora summor pengar, kanske en miljon, till en projektledare i en by där arbetslösheten är 50 procent, folk är fattiga och sjukdomarna florerar, då utsätter vi en person för en frestelse som är nästan orimlig.”¹⁶

Rapporten lyfte fram några olika exempel på vad man såg som oegentligheter: En projektledare i Sydafrika uppgavs ha tagit ut stora summor biståndsmedel för att ordna konferenser och kurser som inte blev av. Ett skolbygge och ett projekt med att borra brunnar i Kenya hade aldrig genomförts, i stället hade det byggts villor för pengarna. Slutligen hade det tagits ut stora belopp i Tanzania för att ordna konferenser som aldrig blivit av.

Regeringen var skakad över anklagelserna och statsminister Fredrik Reinfeldt förklarade i en TV-intervju:

”Man har varit för okritisk när det handlat om att se att pengar har gått till korrupktion och korrupta regeringar.”¹⁷

Biståndsminister Gunilla Carlsson var inne på samma linje:

”Regeringen har sedan tillträdet prioriterat arbetet med att skapa ordning och reda i det svenska biståndet. Vi kan aldrig acceptera fusk och oegentligheter. Som biståndsminister har jag ett dubbelt ansvar - både gentemot fattiga människor i våra samarbetsländer och svenska skattebetalare - att se till att biståndet går till rätt ändamål.”¹⁸

Hon utvecklade sina tankar i ett tal som hon höll i riksdagen den 29 november 2007:

”Jag har sedan mitt tillträde som ansvarig minister för biståndet förvånats över att det ofta saknats strategier och genomtänkta planer för hur det svenska biståndet ska göra nytta. Det har både gällt biståndets innehåll, dess styrning och dess genomförande. Tyvärr finns det anledning att skaka på huvudet åt mycket i biståndsbranschen. ...

Varje gång ett nytt avslöjande görs om konsulter som lyckats lura fattiga kvinnor och barn på svenska biståndsmedel bekräftas en del av de farhågor jag hade innan jag tillträdde. I riksdagen slogs jag och mina kolleger gång på gång av hur svårt det var att få tillgång till sammanfattande och begriplig redovisning av hur biståndsmiljarderna användes. På vilka grunder, utifrån vilka strategier de beslutats och hur vi skulle kunna följa upp fattade beslut.”¹⁹

¹⁵ TT den 2 oktober 2007

¹⁶ SVT/Aktuellt den 2 oktober 2007

¹⁷ SVT den 2 oktober 2007

¹⁸ Uttalande från Utrikesdepartementet den 2 oktober 2007

¹⁹ Anförande av Gunilla Carlsson vid den årliga Ohlin-föreläsningen, Riksdagens förstakammarsal den 29 november 2007

Regeringens kritik understöddes framför allt från ledarsidorna i flera borgerliga tidningar. Sånär skrev t ex Niclas Ericsson i Östgöta Correspondenten:

*”Alltför länge har biståndskramare dikterat villkor för debatten. Men ingen vinner på att biståndet blir en helig ko – allra minst de fattiga länderna. Både vi och de har allt att vinna på att varje skattekrona används på ett försvarbart sätt.”*²⁰

Men hur var det egentligen med sanningshalten i rapporten? Till att börja med handlade den bara om 15 projekt, alltså en mycket liten del av det totala antalet. Thomas Österberg på Dagen påtalade att tidningen visat bilder på en skola i Kenya som i likhet med rad andra skolor i området fått de tak de blivit utlovade men som rapportskrivarna hävdade inte existerade. Han ifrågasatte Riksrevisionens opartiskhet:

*”Frågan är vad som egentligen händer - på detta riksdagens självständiga kontrollorgan. Bara titeln på rapporten – ’Oegentligheter inom bistånd’ - signalerar allt annat än en opartisk och förutsättningslös genomgång av Sidas interna kontrollapparat. Självklart är det angeläget att biståndet till de fattiga länderna granskas, att felaktigheter och brister påtalas samt att krav på åtgärder läggs fram. Det är inte om det saken handlar här. Men i det här fallet finns också allvarliga brister i Riksrevisionens presentation. Frågor har redan rests om kontrollmyndigheten agerar kampanjorganisation mot rådande ’höga’ biståndsnivå.”*²¹

Ganska snart började Riksrevisionen att tona ner sin kritik. En del av de uppgifter som man gått ut med visade sig inte ens stämma. Bland annat hade Revisionen påstått att man vid flera tillfällen under åren 2004-2007 ”påtalat brister i rutiner och uttalat att denna verksamhet är särskilt riskutsatt.” Det var alltså underförstått att Sida skulle ha struntat i kritiken. Men det visade sig senare att Riksrevisionen överhuvudtaget inte påtalat några brister i stödet via de enskilda organisationerna för Sida under denna period.

Riksrevisionens chef tog särskilt avstånd från en del av Staffan Ivarssons uttalanden:

”Jag är medveten om att han har gjort uttalanden som går längre eller som inte grundar sig i rapporten. Det tycker jag är beklagligt”, förklarade Gina Funnemark, revisionschef och hon beklagade att dessa uttalanden ”färgat mediedebatten”.²²

Debatten svängde nu något och fem av sju partier i utrikesutskottet förklarade sig kritiska till de generella slutsatser för hela folkrörelsebiståndet som Riksrevisionen dragit. Kristdemokraten Lars Lindén sa i en kommentar:

*”Det är inget generellt för alla 6 000 projekt som granskats och det blir tokigt när man ger den bilden och det var det man gjorde.”*²³

Kritiken från de granskade organisationernas sida var också hård. Sånär skrev t ex Magnus Walan, Diakonia, i ett debattinlägg i Borås Tidning:

”Riksrevisionen skriver uttryckligen i sin rapport att underlaget inte kan användas för att dra generella slutsatser om folkrörelsernas bistånd. Tyvärr var det inte det budskap som Riksrevisionen gav i media då man uttryckte sig i exceptionellt generella och nedsättande ordalag. Dessa uttalanden vidareförmedlades sedan okritiskt av stora delar av svensk media. För detta är Riksrevisionen skyldig folkrörelserna en ursäkt.

Om man skulle granska en enda ledamot i den svenska riksdagen, finna oegentligheter och därefter uttala sig om alla riksdagens ledamöter i generella nedsättande ordalag så tror jag att reaktionen

²⁰ ÖC den 2 oktober 2007

²¹ Dagen den 28 november 2007

²² Omvärlden den 3 december 2007

²³ SVT/Rapport den 19 november 2007

*blivit ganska stark. Det statistiska underlaget i detta exempel är ungefär det samma som när Riksrevisionen granskade 15 av totalt 6 000 biståndsprojekt.”*²⁴

Sida fördjupar granskningen

Riksrevisionens rapport ledde till att Sida anlätte företaget Allegretto Revisions AB för en granskning av 11 av de 15 utpekade projekten. Tre i Kenya kunde inte studeras på grund av oroligheter (men ska granskas senare), ett fjärde i Tanzania ansågs av olika skäl inte intressant för utredningen. Det blev en rapport som nyanserade bilden. Inte ett enda fall av korruption eller medvetet slarv som gjorts för personlig vinning uppdagades, och det gjordes heller inga polisanmälningar.

Allegretto pekade på allvarlig oreda i bokföring och redovisningar i flera av projekten men avfärdade helt 23 av de 51 anklagelser som Riksrevisionen lagt fram. Sju ansågs inte relevanta och tre gick inte att ta ställning till. Totalt kvarstod felaktiga kostnader på sammanlagt drygt 44 000 kronor fördelat på fyra projekt.²⁵

Allegretto konstaterade tre fall av oegentligheter, det vill säga avsiktliga handlingar. I ett fall hade pengarna förklarats förbrukade men återfunnits i ett kassaskåp. En revisor hade underlåtit att granska underlagen till rapporten som skulle revideras. Revisorns assistent som genomförde granskningen var dessutom nära släkt med projektledaren och därmed jävig. I det tredje fallet fanns skillnader mellan vilka personer som fanns i en rapport och vilka som i själva verket tagit emot ett lån.²⁶

”Rapporten nyanserar bilden av hur grava problemen varit, särskilt med tanke på de påståenden som förekommit om korruption”, sa Magnus Lindell, avdelningschef vid Sida, när den nya granskningen presenterades på Sida i mars 2008.

Magnus Lindell drog följande slutsats:

*”I den här typen av riskfyllda miljöer finns det ofta problem med ordning och reda och slutsatsen av det är att våra system måste vara så robusta att de klarar av att arbeta i dessa miljöer. Den andra slutsatsen är att bara för att det ryker någonstans så betyder det inte att det brinner. Man ska fortsätta vara orolig över oreda men man måste också acceptera att i den här typen av miljöer behöver bristande ordning inte betyda oegentligheter.”*²⁷

En av få borgerliga politiker som gett sig in i den här debatten är förre kd-ledaren Alf Svensson som även var biståndsminister åren 1991-94. I en intervju i Dagen i april 2008 förklarade han att han anser att det blir fel om vi applicerar den svenska situationen på fattiga länder, och att det inte är så märkligt att många fattiga länder kommer till korta administrativt och byråkratiskt.

”Det är inte så länge sedan Riksrevisionen gick ut med väldigt ampra betyg, där jag tycker att Gunilla Carlsson var lite för snabb att ta deras omdömen i sin mun. Det hade varit hedervärt om en minister hade vilat lite och analyserat lite från andra perspektiv än Riksrevisionens. Därefter har Riksrevisionen fått hämta andan, ja man har hamnat i försvarsposition, för allt det man sa av generell karaktär.”

²⁴ Borås Tidning den 13 februari 2007

²⁵ Allegretto, Sammanställning av slutsatserna i utredningen om misstänkta oegentligheter/fel i biståndsprojekt., Dagen den 4 juni 2008.

²⁶ Sidas hemsida: http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=519&a=40380&language=sv_SE

²⁷ TT den 19 mars 2008

Alf Svensson tycker generellt att det är bra att biståndet granskas noga:

*”Vi ska inte smyga med någonting. Men om man inte har insikten om att de här projekten inte är som att revidera en svensk generaldirektörs verksamhet, så är klart att det är den enklaste sak i världen att få fram finansiella missgrepp...Att bedriva bistånd är inte samma sak som att syssla med nationalekonomi i Sverige. Det är komplicerat. Vissa projekt kommer till korta - precis som det var när Sverige byggdes upp - medan andra har varit lyckosamma. Att det har funnits revision på varje projekt är fullständigt klart.”*²⁸

Vilken effekt fick de felaktiga uppgifterna?

Journalisten Hasse Boström skriver i den kristna tidningen Dagen:

*”Det finns ingenting så sårbart som biståndsviljan, om folk uppfattar att pengarna går till annat än vad de är ämnade till. Och den bilden har skadat biståndet...Här kan man ju inte styrka att det förekommit någon korruption över huvud taget, eller något kriminellt uppsåt och det är en helt annan bild. Utgår man från den mörkaste bilden ska tumskrubarna dras åt ordentligt, men den som ges idag leder till andra slutsatser. Det var inte så illa.”*²⁹

Allegettos rapport fick betydligt mindre genomslag än Riksrevisionens. En negativ nyhet blir oftast större än en positiv. Många debattörer var fortsatt skeptiska, trots att kritiken tonats ner betydligt. Sådär skrev t ex Norrköpings Tidningar i en ledare som kritiserade att biståndssektorn som enda sektor ständigt får ökade anslag:

”Motelden från Sida som presenterades i går var i klenaste laget. Den externa revision som Sida nu använt har hittat något färre ’oegentligheter’ än Riksrevisionen i de olika projekten, men noterar att det råder ’stor oordning i bokföringen’.

Stor oordning! *Borde inte någon på Sida ta sitt ansvar för slarvet? Hur länge skall det få pågå och hur många miljoner skall kunna slarvas bort innan det får konsekvenser? Det är ju knappast första gången som Sida får skarp kritik för dålig kontroll och hantering av skattebetalarnas pengar.”*³⁰

Liknande åsikter framfördes i Gefle Dagblad i en ledare:

*”Medborgarnas tålamod [trots uppgifter som framkommit i Riksrevisionens granskning, min anm.] beror nog på att man tolkar Sidas verksamhet som det statliga navet i kampen mot fattigdom och misär. Detta trots att biståndspolitikern stundvis har orsakat ett destruktivt beroende hos mottagarländerna, med passivisering som följd. Folkets välmening har inte sviktat trots att skattekonor använts till att bekosta residens åt korrupta diktatorer i stället för skolor åt fattiga barn. Folket inser kanske att biståndet per definition är en hart när omöjlig form av social ingenjörskonst.”*³¹

Andra ställde sig i stället frågan hur den uppföljande rapporten kunde ge ett så totalt annorlunda resultat mot Riksrevisionens rapport. Lars Lindén, kristdemokratisk riksdagsledamot och ledamot i utrikesutskottet, anade att det fanns en dold politisk agenda och kallade Riksrevisionen en kampanjorganisation för att ifrågasätta biståndet:

”Många ställer sig i dag frågan om Riksrevisionen (RiR) blivit en kampanjorganisation för att ifrågasätta det höga svenska biståndet. Frågan aktualiserades efter att RiR i oktober presenterade sin rapport ’Oegentligheter inom biståndet’...

²⁸ Dagen den 2 april 2008

²⁹ Dagen den 20 mars 2008

³⁰ Norrköpings Tidningar den 20 mars 2008

³¹ Gefle Dagblad den 9 april 2008

*RiR är en del av riksdagens kontrollmakt och dess opartiskhet är därför grundläggande för deras trovärdighet. Revisionsrapportens generaliseringar och den vinklade presentationen på deras hemsida och i intervjuer i media, undergräver allvarligt förtroendet för den viktiga opartiskhet som ska präglade RiR.”*³²

I maj 2008 kom journalisten Jan Mosander med sin bok ”Pengarna som försvann” som väckte nytt liv i kritiken. Den handlade egentligen inte alls om de enskilda organisationerna. Men vid flera tillfällen tog journalisterna ändå chansen att reprisera de anklagelser som Riksrevisionen lagt fram i samband med att de berättade om boken, i regel utan att nämna att kritiken mildrats på en rad punkter.³³

Hur kunde det då bli så fel i den första rapporten? Sådär kommenterade Thomas Österberg, debattredaktör i den kristna tidningen Dagen, Riksrevisionens granskning:
*”Problemet är inte att Riksrevisionen har granskat biståndet från enskilda organisationer, utan att myndigheten verkar ha haft ’korrupktion’ och ’oegentligheter’ som själva utgångspunkten. ...Allvarligast är att den missvisande bilden riskerar att påverka svenska folkets biståndsvilja negativt. Förlorarna blir i slutändan de allra fattigaste...Det är synd. Ett tillförlitligt och effektivt bistånd mår väl av en regelbunden och vederhäftig granskning. Nu tär sakernas tillstånd i stället på trovärdigheten för både revisionen och hjälpinsatserna.”*³⁴

Kent Härstedt, socialdemokrat och ledamot av utrikesutskottet, gick så långt som till att misstänka Riksrevisionens rapport för att vara ett politiskt beställningsverk. Han kritiserade att utredaren har en bakgrund i moderaterna och en nära relation med biståndminister Gunilla Karlsson. Hon förnekade inte detta men förklarade att hon litar på att Riksrevisionen arbetar självständigt och att regeringen självklart inte hade beställt granskningen.³⁵

De enskilda organisationerna reagerade starkt på kritiken och talade om brist på proportioner:
”De generaliseringar som Riksrevisionen bidrog till har skadat hela den här branschen”, kommenterade t ex Bo Forsberg, generalsekreterare, Diakonia.³⁶

Bertil Svensson och Eva Christina Nilsson, ordförande respektive generalsekreterare Svenska Missionsrådet, en av de utpekade organisationerna gick ut i ett gemensamt debattinlägg:
*”Vi är öppna för all konstruktiv kritisk granskning. Svenska missionsrådets medlemsorganisationer arbetar i miljöer där det kan finnas stora brister i utbildning och administrativ verksamhet. Vi vet att det kan bli fel. Men vi arbetar ständigt med att förbättra rutiner och verktyg... Nu har Riksrevisionens rapport granskats i en fördjupad studie av fristående konsulter på uppdrag av Sida. Allegretto Revision AB granskade huvuddelen av ovanstående projekt, vilket har kostat cirka 1,1 miljoner utöver de 4,4 miljoner som Riksrevisionens granskning kostade skattebetalarna. Allegretto kom fram till att det finns otvetydiga felaktigheter i två projekt, till en summa av 44 000 kronor. Dessa proportioner är inte rimliga”*³⁷

Vilka slutsatser kan man dra av debatten?

³² Dagen den 16 november 2007

³³ Rapport-redaktionen SVT var en av dessa redaktioner, ett sådant inslag sändes den 20 maj 2008

³⁴ Dagen den 25 mars 2008

³⁵ Ekot den 24 november 2007

³⁶ Diakonias hemsida

³⁷ Brännpunkt SvD 20 april 2008

”Inget annat område är så noggrant utvärderat, studerat och analyserat som biståndet. Det måste hela tiden legitimeras och försvaras – mer än andra mer näraliggande politikområden.”

Det skriver Bertil Odén och Lennart Wolgemuth i sin rapport ”Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv”(2006):

Anklagelser om fiffel med pengar slår hårt mot biståndsviljan och människors förtroende för aktörerna på biståndsområdet. Att det var en myndighet som levererade rapporten gjorde att uppgifterna fick en större legitimitet. Det gjorde att de togs på allvar på ett annat sätt än om det funnits en annan avsändare. När uppgifterna dessutom visar sig felaktiga finns anledning att ställa frågan varför rapporten över huvud taget kunde släppas, och hur den kunde presenteras på det sätt som skedde. Rimlig kritik är självklart ingenting som kan eller bör ifrågasättas. Orimlig och felaktig kritik däremot är förödande för en sektor som biståndet.

Var då ingen del av kritiken befogad? Att det förelåg oordning i pappren i många projekt verkar ställt bortom allt tvivel och just den delen förekommer även i den uppföljande rapporten. Men hur ska man värdera en sådan information? Den svenska som ser kritiken tänker sig ett svenskt normalt välskött företag med de stränga krav som vi har på bokföring i vårt land.

Från Sidas håll har man bland annat försökt peka på att det kan finnas olika sätt att agera i olika länder, kraven på hur man hanterar bokföring kan skilja sig liksom nivån på vad som är en godtagbar ordning.³⁸

Detta är å andra sidan en del av den verklighet som biståndsorganisatörer måste leva med, och klarar av. Lennart Hernander, enhetschef för internationell ekonomi för Svenska Kyrkan/Lutherhjälpen skriver på Svenska Kyrkans hemsida:

”Biståndsinsatserna sker i samhällen som ofta har dålig infrastruktur, utbredd fattigdom och svaga kontrollsystem... Att under svåra omständigheter hantera risken för fiffel och fusk är helt enkelt en del av vårt uppdrag.”

Det fanns ingen uttalad vilja att sätta in kritiken i sitt sammanhang från Riksrevisionens sida. Tvärtom underblåste man kritiken och gjorde uttalanden som gick långt utöver vad som fanns grund för i rapporten. Vissa debattörer har som nämnts ställt frågan om det fanns en politisk vilja att misskreditera biståndet bakom. Något sådant är självklart svårt att belägga men skadorna är uppenbara. En kritisk uppgift som förts fram lever kvar länge, även om den dementeras. De felaktiga uppgifterna från Riksrevisionen kan leva kvar i människors medvetande i många år.

Hur påverkar korruption biståndet från enskilda organisationer?

”Folkrörelserna står för ett bistånd på gräsrotsnivå som för det mesta är mycket framgångsrikt. Det handlar oftast om små projekt jämfört med Sidas egna. Dessa projekt genomförs i samhällen där fattigdomen och svälten är svår och där infrastrukturen har stora brister. Det handlar ofta om länder där korruption, våld och kriminalitet sedan länge är en del av en rutten tradition bland makthavare och bland dem som vill roffa åt sig makten”.

Det skriver Lars Lindén, kristdemokratisk riksdagsledamot och ledamot i utrikesutskottet i Dagen den 16 november 2007.

³⁸ Se t ex Kyrkans tidning den 19 mars 2008

Korruption är ett allvarligt problem i stora delar av världen, och absolut inte något som bara rör biståndssektorn. Den 28 november 2007 höll SADEV, det relativt nystartade utredningsinstitutet som ska utreda biståndet, ett seminarium om korruption i Stockholm. Där nämndes siffran 80 miljarder dollar per år som en uppskattning av hur mycket korruptionen kostar utvecklingsländerna. Det motsvarar ungefär den summa som det totala biståndet i världen står för.³⁹

Samtidigt framhölls det att korruption knappast är det enda problemet, trots att biståndsdebatten ofta fokuserar nästan uteslutande på denna faktor. Antalet gånger som ordet nämns per år i amerikansk press har ökat lavinartat under de senaste decennierna. Lösningarna som föreslås från jurister och ekonomer är färre transaktioner, högre löner, färre individuella projekt, samt att öka risken för upptäckt genom granskande organisationer i det civila samhället (skydd för s k whistleblowers och watchdogs), undersökande journalistik, medborgarkontor som arbetar med frågorna etc, samt höjda straff vid upptäckt.

Ett annat sätt att förhålla sig vore åtgärder för att motverka den kultur som föder korruption, förklarade Harald Mathisen från Christian Michelsen-institutet i Norge vid seminariet. Han menade att det var nödvändigt att också utvidga delaktigheten, lägga över ansvaret mer på lokala aktörer och stärka det civila samhället med dess enskilda organisationer, fackföreningar etc.

Harald Mathisen lyfte fram ett antal faktorer som kan medföra ökad korruption, t ex frampressade privatiseringar, otillräckliga resurser, extremt pressad personal, personalomsättning, dåliga informationskanaler och personal som inte delar med sig av sin kunskap. Ett gott ledarskap, både hos donatorn och i givarlandet, är viktigt för ett gott resultat, konstaterade Harald Mathisen.

Korruption är något som drabbar det civila samhällets organisationer likväl som andra aktörer inom biståndssektorn. Det finns ingenting som tyder på att det civila samhället skulle vara mer utsatt för korruption än andra biståndssektorer. Däremot har det civila samhället en viktig roll att spela när det gäller att minska riskerna för korruption i samhället i sin helhet.

2) Har de enskilda organisationerna blivit ”biståndsberoende”?

Vid sidan av Riksrevisionens rapport har den kraftigaste kritiken mot det bistånd som administreras av enskilda organisationer kommit från näringslivsorganisationen Timbro. Timbro är en del av Stiftelsen Fritt Näringsliv (SFN) och finansieras av det svenska näringslivet för att "främja idéutveckling och opinionsbildning kring marknadsekonomins och den fria företagsamhetens betydelse för ekonomisk tillväxt och välfärd".

Timbro har gett ut flera rapporter om det svenska biståndet under det senaste året. Grundhållningen är en starkt skeptisk attityd till biståndet i sig och en önskan om att det ska krympas och på sikt fasas ut. En idé som Timbro delar med moderata samlingspartiet, och det är inte svårt att tänka sig att åtminstone hur vissa moderata politiker inspirerats av de rapporter som Timbro lagt fram.

Timbro har gett ut en skriftserie om bistånd och global utveckling. Seriens redaktör Fredrik Segerfeldt står själv som författare till rapporten "Fattigdom enligt Sida" som kom ut under 2007 och som kritiserar den svenska biståndspolitik för att vara utformad utifrån "retoriska och ideologiska skäl", inte utifrån en saklig analys och bedömning av behoven. Enligt rapporten grundar

³⁹ Harald Mathiesen, Christian Michelsen-institutet i Norge, U4 Anti Corruption Resource Centre

sig tanken att vissa är fattiga medan andra är rika på ett marxistiskt betraktelsesätt. Författaren hävdar att det inte går att bevisa att biståndet har någon effekt på fattigdomen i världen.

2007 kom Timbro även med Rapporten "Det svenska biståndsberoendet" av ekonomen och frilansjournalisten Pär Krause. I den pekades 10 000 personer som bor i Sverige ut som beroende av biståndet från sin försörjning, alltifrån tjänstemän på UD och Sida till anställda i frivilligorganisationer, konsultbolag och storföretag. Så här presenterades boken:

"De lever gott på de 30 miljarder som regeringen per år lägger på internationellt utvecklingssamarbete. Få som en gång tagit sig in i industrin lämnar den. Precis som fattiga länder riskerar att bli beroende av resursöverföringar från rika länder kan rika länder utveckla ett eget biståndsberoende. Det har Sverige gjort – politiskt och psykologiskt såväl som ekonomiskt. Konsekvenserna är bland annat en motvilja mot att utvärdera, granska och ifrågasätta miljarddrullningen."

Sidas tillförordnade generaldirektör Göran Holmqvist kallade boken "en nidbild". Men Krause fick medhåll på många borgerliga ledarsidor, bland annat från Per Gudmundsson på Svenska Dagbladet som kritiserade enprocents-målet i budgeten i relation till Sida-anställdas enligt hans uppfattning förmånliga anställningsvillkor: "Det är en fin affärsidé. Om jag hade uppfunnit den skulle jag också ha unnat mig en semester på Seychellerna."⁴⁰

Nima Sanandaji, vd för nya liberala frihetliga tankesmedjan Captus, skrev i Borås Tidning: "Enskilda biståndsprojekt må syfta till positiva mål, men precis som generösa och välmenande bidragssystem kan fånga människor i bidragsberoende så har biståndet i stort fångat hela ekonomier i en situation av beroende. Det blir lukrativt att vara en statlig byråkrat eller biståndskonsult och leva på den massiva korruption som följer i biståndets spår. Landets ledning korrumpas och regeringar känner att det ligger i deras egenintresse att sociala problem består, så att flödet av biståndspengar kan berättigas. Som Pär Krause skriver i boken 'Det svenska biståndsberoendet' så finns tiotusen svenska byråkrater, konsulter och politiker som också de lever på bistånd. Beroendet skapas även här."⁴¹

Expressens ledarsida gick ett steg längre och föreslog en nedläggning inte bara av det statliga biståndet utan även av de enskilda organisationerna som engagerar sig i biståndsverksamhet. Oaktat att dessa för det första ofta även ägnar sig åt annan verksamhet, för det andra bygger åtminstone till en del på ideellt arbete och för det tredje även finansierar en större eller mindre del av verksamheten med medel som insamlats av den egna organisationen. Så här ansåg Jan-Olov Bengtsson: "Huvudmålet borde ju självklart vara att göra biståndet överflödigt och därför på sikt kunna avskaffa Sida, de enskilda organisationerna och alla konsulter. Men några sådana visioner finns inte. I stället gäller gamla hjulspår som att givaren sätter upp både problemformuleringen och lösningen stöpt i svenska värderingar. Och mottagarlandet ställs inför ett färdigt paket."⁴²

Men det kom även viss kritik från de borgerliga ledarsidorna, t ex från Niclas Ericsson på Östgöta Correspondenten:

"Pär Krause visar i sin bok att biståndet skiljer sig från nästan varje annat politikområde genom att det inte utsätts för samma krav och samma granskning. Dels beror det säkert på att biståndsdebatten en gång för alla tycks ha fastnat i för eller emot. Kritikerna letar fel – försvararna tar till brösttoner och förnekar allt. Det påminner lite om den svenska EU-debatten. Tyvärr bidrar Krause själv till

⁴⁰ SvD den 18 september 2007

⁴¹ Borås Tidning den 21 februari 2008

⁴² Expressen den 25 september 2007

skyttegravskriget genom att lägga allt för stor vikt vid att biståndspolitikerna dikteras av egenintressen hos de organisationer som arbetar med bistånd. Så kan det förstås vara. Men det är kanske inte så mycket konstigare än att lärare alltid tycker att större resurser till skolan är en av samhällets viktigaste frågor.”⁴³

Timbro följde upp granskningen i början av 2008 med att fokusera just på de enskilda organisationerna i en annan rapport med titel ”GONGO:s och deras roll i biståndet: Penningstinna folkrörelser med slagsida” (GONGO står för Governmental NGO:s). Författaren, även denna gång Pär Krause, har här räknat upp summorna för biståndet och hävdar att det samlade Sida-stödet uppgår till drygt 4 miljarder, vilket är tre gånger så mycket som vanligen görs gällande. Det skulle i så fall göra enskilda organisationer till den dominerande aktören på den svenska biståndsmarknaden.

Pär Krause liknar enskilda organisationer vid myndigheter snarare än folkrörelser. Han tillbakavisar bilden av att organisationerna håller på att bli marginaliserade och missgynnade.

De enskilda organisationerna själva var snabba med att reagera över att rapporten innehöll en rad flagranta faktafel. Svenska Missionsrådet menade att tonen var osaklig och tendensiös och innehållet långt ifrån korrekt.

”Timbro har valt att inte se SMR:s medlemmars egeninsatser, och även för pengarna från Sida har man använt fel siffra. Den korrekta summan på Sidabidraget för 2006 är 157,5 miljoner, med en egeninsats på 26,4 miljoner, det vill säga cirka 14 procent”, meddelade SMR:s generalsekreterare Eva Christina Nilsson.⁴⁴

Svenska kyrkan hävdade att deras biståndsverksamhet finansieras till 26 procent av Sida, inte till 84 procent som det står i rapporten.⁴⁵

Magnus Lindell, Sida, menade att rapportförfattaren nog inte riktigt förstått systemet för hur Sida-medel fördelas. Det är t ex inte paraplyorganisationer som SMR och Forum Syd som ska betala en egeninsats utan biståndsorganisationerna själva. Dessutom förekommer biståndsprojekt som bedrivs helt med eget kapital där organisationerna av olika skäl valt att inte söka Sida-pengar. Det betyder att kakan av bistånd som förmedlas av de enskilda organisationerna totalt sett är större än bara statsbidrag och egenavgifter.

Vilka slutsatser kan man dra av debatten kring Timbros skrifter?

Timbros första rapport om biståndet fick mycket uppmärksamhet och kritiserades från flera håll för att vara osaklig och tendensiös. Det är uppenbart att Timbros rapporter av många ses som politiska debattinlägg snarare än seriöst menad kritik, de gör inte heller några anspråk på vetenskaplighet.

Detta framgår om inte annat av hur Timbros företrädare hanterat den kritik som riktats mot rapporterna. När Fredrik Segerfeldt fick frågan om han inte var bekymrad över att Timbros publikationer får så mycket kritik för sakfel svarade han:

”Nej det här skrikandet i falsett så fort vi skriver något, den här upprördheten och anklagelser om

⁴³ ÖC den 2 oktober 2007

⁴⁴ Världen idag den 22 februari 2008

⁴⁵ Von Essen, sid 17

*lögner beror på att man är ovan vid att någon kritiserar det här. Biståndsorganisationerna bidrar till att behålla fattigdomen i världen och de är vänstervridna och självupptagna.”*⁴⁶

Det finns ändå skäl att tro att Timbros rapporter trots allt haft en betydelse för att påverka den svenska opinionen. Den första rapporten tar upp det för många välkända begreppet biståndsberoende och för över det på svenska aktörer, ett enkelt men slagkraftigt sätt att svartmåla en hel sektor. Den andra rapporten som handlade om enskilda organisationer blev inte fullt så omskriven, förmodligen delvis eftersom den tidigare debatten rullat endast några månader tidigare. Här lanserades begreppet GONGO:s, ett slagkraftigt sätt att slå mot den gängse bilden av enskilda organisationer som drivna främst av idealitet.

Timbros inlägg ska nog i första hand ses som debattinlägg där avsändaren har ett politiskt syfte, inte en redovisning av fakta. Timbro riktar sig bland annat till näringslivet som ju håller på att bli en starkare aktör i biståndssammanhang. Biståndet kommer i framtiden i ännu högre grad än tidigare bygga på samverkan mellan olika slags aktörer. Det finns en risk att näringslivsföreträdare som i framtiden ska samverka med enskilda organisationer i utvecklingsländerna får en osaklig och rent felaktig bild av deras arbete genom den här typen av rapporter.

Man kan befara att åtminstone vissa borgerliga partiernas företrädare lyssnar på Timbros kritik och tar sig en del av den. Sålunda uppges Gunilla Carlsson ha använt begreppet GONGO:s på det sätt som Timbro gör det vid flera tillfällen, bland annat vid den hearing som regeringen höll om Sveriges politik för global utveckling den 29 april 2008.

Timbros vision är en reducerad och helst nedmonterad biståndssektor eftersom det finns en tro på att enbart ekonomisk tillväxt och handel räcker för att häva fattigdomen i världen. Moderaterna är det parti som starkast driver frågan om att krympa biståndet. Men på sistone har röster höjts även från en falang av tunga företrädare i folkpartiet.⁴⁷

Moderaternas bild av svensk biståndspolitik avspeglas t ex i uttalanden av partisekreteraren Per Schlingmann:

*”Vi lämnar en passiv utbetalningspolitik bakom oss. Det är detta vi kallar den nya utvecklingspolitiken. Syftet är att biståndet ska göra nytta och bidra till att hjälpa människor och länder ur fattigdom och till utveckling.”*⁴⁸

Så här uttryckte han sig i ett inledningsanförande vid moderaternas seminarium om utvecklingspolitik den 7 maj 2008:

”Med Gunilla Carlsson som biståndsminister har en omfattande förändringsprocess inletts där större krav ställs på biståndet, där demokrati och mänskliga rättigheter förstärks och där biståndet fokuseras på ett färre antal länder med en tydlig inriktning. Vi lämnar en passiv utbetalningspolitik bakom oss. Det är detta vi kallar den nya utvecklingspolitiken.”

Är det rätt att folkrörelser lever på statliga pengar?

⁴⁶ Ordfront magasin nr 7:2007

⁴⁷ Lönneaus, Olle: ”Fp-falang vill ge bistånd i form av militär hjälp”, Sydsvenska Dagbladet den 7 september 2007

⁴⁸ Inledningsanförande av partisekreterare Per Schlingmann vid moderaternas seminarium om utvecklingspolitik den 7 maj 2008.

När folkrörelserna började sitt arbete samlade de som nämnts själva in alla pengar som användes i verksamheten. Att de även kommit att administrera statliga medel är relativt nytt.

Det är ingen självklarhet att enskilda organisationer ska administrera skattepengar i sin biståndsverksamhet, arrangemanget handlar som nämnts framför allt om att den statliga biståndssektorn värdesatt deras engagemang och velat dra nytta av det.

En undersökning i Sidas tidning *Omvärlden* i mars 2008 visar att flera enskilda organisationer blivit allt mer beroende av Sida-bidragen och att tre ramorganisationer inte ens lyckats samlas in tio procent av de statsbidrag som de får. Att det finns en rad problem med detta är nog de flesta enskilda organisationer överens om. Regeringar kan bytas ut och politiken förändras, en organisation som uteslutande förlitar sig på statligt stöd blir onödigt sårbar. Viktiga projekt som kanske tagit år att bygga upp kan tvingas lägga ner om pengarna tar slut. Beroendet handlar inte enbart om pengar. Sida kan besluta sig för att dra sig ur vissa länder, sluta stödja vissa typer av projekt etc.

En organisation som haft särskilt svårt att klara egenavgiften är Olof Palmes Internationella Center. Men bilden att detta skulle gälla alla enskilda organisationer är fel. Flera organisationer går i motsatt riktning och har i stället minskat sitt beroende av statsbidrag:

Så här säger t ex Bertil Svensson i Missionskyrkan till tidningen *Sändaren*:

”Fortfarande har vi projekt som är Sida-finansierade till hundra procent, medan annat arbete finansieras helt av insamlade medel, t ex stöd till församlingar och systerkyrkor... Därutöver får vi pengar genom till exempel Radiohjälpen, Läkarmissionen och Second Hand-butiker”.⁴⁹
Sida-medlen har finansierat mellan 30 och 40 procent av kostnaderna för Missionskyrkans sammanlagda internationella arbete på senare år.”

Svenska Baptistsamfundet samlade in 3,3 miljoner förra året och fick ytterligare en miljon av Sida som gjorde det möjligt att bedriva några större projekt.

”Vi vill gärna kunna göra våra egna prioriteringar och inte styras av Sida krav på vad pengarna ska användas till”, säger Christer Daelander.⁵⁰

Generellt har biståndsberoendet minskat hos t ex Rädda Barnen, Svenska Kyrkan och andra kristna samfund samt även hos Afrikagrupperna som dock fortfarande ligger på en relativt hög nivå. LO-TCO:s bistånds nämnd och Diakonia är två organisationer som alltså har ett högt beroende.⁵¹

En del större organisationer som Rädda Barnen och Röda Korset har dragit nytta av att det blivit lättare att samla in pengar, i synnerhet kring händelser som bevakas i medierna som Tsunami-katastrofen. De stora insamlingsorganisationerna samlar tillsammans in hundratals miljoner per år. Samtidigt finns ett problem med pengar som insamlas på ett sätt som knyter beloppen till ett visst ändamål.

Att ha egna kapitalintäkter har blivit allt viktigare för de enskilda organisationerna som ackumulerat stora reserver som byggts upp genom donationer från privatpersoner och större enskilda givare. Därmed har organisationernas intäkter från medlemsavgifter och försäljning minskat relativt sett.

Bilden av enskilda organisationer som biståndsberoende stämmer alltså inte in på mer än ett fåtal. De enskilda organisationerna har i regel många andra intäktskällor också. Enskilda organisationer är beroende av bidrag från insamlingar, och det är därför angeläget att givarna har en korrekt bild av

⁴⁹ *Sändaren* nr 9:2008

⁵⁰ *ibid*

⁵¹ von Essen sid 17

hur det ser ut. För organisationerna är det också viktigt att få in medel som inte är öronmärkta för olika ändamål. Först då kan de bygga upp långsiktighet och kontinuitet i sin verksamhet.

3) Är biståndet verkligen en dåligt utredd sektor?

Ett påstående som ofta upprepas är att vi pumpar ut pengar i fattiga länder utan att veta vad de gör för nytta. Så här skrev t ex Niclas Ericsson i en ledare i Östgöta Correspondenten:
*”Hur väl biståndet fungerat har inte utvärderats. Vissa former för bistånd vet vi idag gick rätt ner i fickorna på diktatorer, som själva var det största hindret för ekonomisk och demokratisk utveckling i dessa länder. Andra gånger satsades pengarna på feltänkta och utsiktslösa projekt”.*⁵²

Möjligen var detta mer sant tidigare. Ett exempel är när Roger C Riddel, Anthony Bebbington och Lennart Beck diskuterade folkrörelsebiståndet i ”Bistånd genom ombud” (1995):

*”Som redan påpekats får UD strängt taget ingen information genom SIDA om hur projekten genomförs, inte heller något om utvecklingseffekten av stödet till de enskilda organisationerna i sin helhet. Ökningen av anslagen till dem måste därför betecknas som en uteslutande politisk handling, som avspeglar regeringens uppfattning att de enskilda organisationerna bör få en större roll i svenskt utvecklingssamarbete ... Ett av skälen till att ge de enskilda organisationerna större anslag kan alltså ha varit just att det saknas information om effekten av stödet till de enskilda organisationerna – ingen har haft något ont att säga om det [till skillnad från det bilaterala biståndet].”*⁵³

Idag finns få i forskarvärlden som skulle beskriva biståndet som en outredd sektor, tvärtom satsas stora summor på dokumentation av olika slag. Detta hör delvis samman med att den svenska biståndsbudgeten ökat kraftigt på senare år, vilket motiverar att den också studeras mer ingående. Biståndsforskning, som är relativt nytt forskningsområde, har kommit allt mer att inriktas allt mer på biståndets effektivitet. Detta är helt i linje med Parisdeklarationen.

Möjligen kan forskningen fortfarande anses bristfällig just vad gäller bistånd från enskilda organisationer. Det är lätt att se en rad skäl till detta som det stora antalet aktörer, varav många små, och svårigheten att kvantifiera och mäta effekten av arbete med frågor som demokrati, mänskliga rättigheter och social utveckling.

Nu finns en inriktning på att samordna biståndet mer, och även enskilda organisationer förväntas bedriva sitt arbete i olika former av konstellationer. Möjligen kan det göra det lättare på sikt att överblicka och studera den här typen av verksamhet. Det är också ett av syftena med de förändringarna som Parisdeklarationen har lagt fram.

4) Är biståndet bortkastade pengar?

”Om man hade samlat ihop alla svenska biståndspengar någonsin i en hög och bränt dem skulle de göra lika mycket nytta som de gjort som bistånd.”

⁵² ÖC den 2 oktober 2007

⁵³ Karlsson sid 23

Det hävdar MUF-ordföranden Niklas Wykman.⁵⁴

Den uppfattningen delas knappast av alla moderater. Däremot är uppenbarligen många av den uppfattningen att kostnaderna borde kunna vara betydligt lägre. Partiet sprider ett flygblad med rubriken "Nya moderaterna om...bistånd" där man kan läsa:

"Vi anser att biståndet bör diskuteras i kvalitet snarare än kvantitet och vi ser nu till att det grundar sig på god redovisning, utvärdering och uppföljning. Fler deltagare än de traditionella bör delta... Vikten av frihandel och ekonomisk tillväxt kan inte nog understrykas. Världsbanken har i en rapport visat att länders tillväxt skapas till 90 procent av tullfrihet, 5 procent av bistånd och 5 procent av övriga orsaker."

Gunilla Carlsson har varit tydlig med att hon anser att den svenska biståndsnivån på ca 30 miljarder kronor per år är för hög. "Ministern som inte vill ha mer" var rubriken på en artikel i Göteborgs-Posten den 30 maj 2007 där hon talade om biståndsnivån som en "förbannelse":

*"En del skulle säga att det är ett privilegium. Jag skulle kalla det en förbannelse."*⁵⁵

Ändå planerar inte biståndsministern någon direkt sänkning av biståndet i den första fasen. Däremot har ju kritik riktats mot att biståndet numera ska rymma en mängd poster som tidigare fanns någon annan stans i budgeten.

Gunilla Carlsson använder ord som "utbetalningspolitik" och ett område som är "sorgligt eftersatt" när hon ska beskriva biståndssektorn.

"Motståndarna har velat fula ut oss, för att vi inte ställt upp på en agenda som bara handlar om utbetalningspolitik... Det är klart att det behövs pengar, men det behövs också ett bra sätt att arbeta med sakfrågorna. Det här området har varit sorgligt eftersatt. Därför har vi rivstartat med omfattande reformer".⁵⁶

Hennes uttalande kommenterades av Hans Linde, vänsterpartiet:

*"Det är sällan man hör Gunilla Carlsson säga något positivt om bistånd. I stället talar hon om 1-procentsförbannelsen och att biståndet ska effektiviseras. Det finns väl inga andra ministrar som driver att anslagen till deras område ska minska."*⁵⁷

Biståndet beskrivs av kritikerna i regeringen som onödigt och ibland till och med kontraproduktivt, en uppfattning som delas av vissa borgerliga ledarsidor:

"Trots att västvärlden gett bistånd till fattiga länder i exempelvis Afrika sedan 1960-talet tycks nästan ingenting ha blivit bättre. Det rör sig om den ofattbara summan 16 biljoner kronor. I den mån vissa fattiga länder har tagit ett steg framåt är det högst osäkert om det finns något samband mellan framstegen och det internationella biståndet", skriver Niclas Ericsson i Östgöta Correspondenten.⁵⁸

Så hur mycket skulle då biståndet kunna minska? Det väckte en del reaktioner när Gunilla Karlsson uttryckte sig på följande sätt i en krönika i Östgöta Correspondenten den 7 mars 2008:

"... om man inte vet var pengarna går och vilken nytta de ska göra, som tidigare var fallet, spelar det ingen roll om biståndets volym är 32 miljarder, hälften av det eller rentav det dubbla."

⁵⁴ Sydsvenska Dagbladet den 15 maj 2007

⁵⁵ Göteborgs-Posten den 30 maj 2007

⁵⁶ Svenska Dagbladet den 19 februari 2008.

⁵⁷ ibid

⁵⁸ ÖC den 2 oktober 2007

Förre kd-ledaren Alf Svensson replikerade i den tidigare nämnda intervjun i tidningen Dagen: *”Det verkar som om fingrarna på tangentbordet har varit för snabba och eftertanken för liten. Det är klart att vi har vetat var pengarna har gått. Och det är klart att det gör skillnad om beloppet är 32 miljarder eller hälften. ... Jag tycker att en biståndsminister ska hålla sig för god för att komma med den här sortens ogenomtänkta, svepande formuleringar som drabbar hela biståndet, och inte minst de många människor som osjälviskt och ideellt satsar för att skapa förbättringar för sina medmänniskor.”*

Alf Svenssons kritik mot moderaternas biståndspolitik är hård, han anser att partiet strängt taget aldrig har intresserat sig särskilt mycket för biståndet.

*”Deras intresse har varit att i valrörelse efter valrörelse, i budget efter budget tala om att vi inte ska ge så mycket bistånd. Det synsättet döljer sig väl bakom det resonemang som hon nu levererar.”*⁵⁹

Folkpartiet har i likhet med kristdemokraterna ofta försvarat biståndet. Men numera finns som nämnts en falang som anser att biståndet borde kunna krympa och helst fasas ut på sikt. Carl B Hamilton, riksdagsman, har motionerat till fp:s landsmöte om att avveckla biståndet till 2040. Hamilton har även tillsammans med ett antal andra tunga folkpartister krävt att biståndet ska kunna användas för militära insatser. Han har fått stöd från nyliberaler, liberala ledarskribenter som PJ Anders Linder och debattörer som Bengt Nilsson. Ungdomsförbundet LUF vill däremot fördubbla biståndet till 2 procent av BNI.⁶⁰

Frida Johansson Metso, ordförande i Liberala ungdomsförbundet tillsammans med Alexander Chamberland, språkrör för Grön Ungdom, står nära varandra i biståndsfrågor vilket framgick av ett debattinlägg i Sydsvenska Dagbladet den 15 maj 2007:

”Vi vill inte måla ut moderaterna som omänskliga. Utvärdering och effektivisering av biståndet är bra, förhoppningsvis landar det i att principen om bistånd för hjälp till självhjälp blir rådande. Men biståndet handlar också om det som moderaterna verkar vilja flytta fokus från: Stöd till flickor som annars inte hade fått skolgång, brosmsmediciner åt hiv-sjuka och matprogram till svältande. Allt detta genererar inte ögonblickligen välstånd, men för den enskilda flickan som lär sig läsa och får helt nya förutsättningar i världen betyder det allt.”

En annan folkpartistisk politiker som ofta gått ut och försvarat en hög nivå på biståndet är Birgitta Ohlsson, ledamot i utrikesutskottet, biståndstalesman och styrelseledamot av Sida. Sånär skrev hon i ett debattinlägg som hon undertecknade tillsammans med Alf Svensson på DN Debatt i september 2006:

”Moderaternas sänkningar av biståndet med upp till 25 procent är de största som partiet någonsin föreslagit. Det är dags att de borgerliga partiledarna tillsammans skapar biståndspolitik trovärdighet och lovar att leva upp till enprocentmålet....Alla Sveriges riksdagspartier hävdar, ofta med emfas, att människovärdet är universellt och viktigare än penningvärdet. Sådana deklARATIONER fordrar konkret ansvar för vår omvärld. Om FN: s millenniemål, att halvera fattigdomen fram till år 2015 ska nås, krävs absolut ett större och ett bättre bistånd. Enligt Kofi Annan, Förenta Nationernas generalsekreterare, fordras att rika länder fördubblar sitt bistånd från 50 till 100 miljarder dollar om året.”

Birgitta Ohlsson och Alf Svensson förnekar inte att biståndet inte alltid når ända fram:

⁵⁹ Dagen den 2 april 2008

⁶⁰ Sydsvenska Dagbladet den 7 september 2007

*”Förvisso har enskilda svenska storskaliga biståndssatsningar genom åren varit misslyckade. Kravlöst stöd till diktaturländer utan intresse för demokratiska reformer kan inte försvaras. Men att socialdemokratisk biståndspolitik stundom varit missriktad är inget argument för att sänka biståndet utan ett argument för att stödet reformeras med starkare fokus på demokrati. Rätt använt är bistånd ett smörjmedel för ekonomisk utveckling och främjar respekt för rättsstaters alla institutioner.”*⁶¹

Socialdemokraten Berndt Ekholm, f d s-ledamot av utrikesutskottet och Sidas styrelse, har också debatterade biståndet vid flera tillfällen, bland annat i ett debattinlägg i mars 2008:

*”Att de riktigt fattiga länderna utvecklar ett biståndsberoende är inte särskilt konstigt, när de inte får chansen att utveckla en egen förädlingsindustri på grund av världshandelns orättvisa strukturer. I dagens läge är också handel över nationsgränserna en nödvändighet för utveckling. I just detta avseende hjälper knappast de utvecklade länderna till på ett acceptabelt sätt. De har byggt upp ett regelsystem för världshandelns som gynnar dem som kommit med i klubben... Att utifrån det biståndsberoende, som de rika länderna själva orsakat, dra slutsatsen att biståndet måste skäras ned är minst sagt långsökt. Då blir ju situationen ännu värre. I stället måste givarländerna, inte minst inom EU, ändra sin handelspolitik så att den bidrar till den utveckling av företagsamhet och handel...”*⁶²

Reflektioner kring debatten om att minska biståndet

Ett problem när man diskuterar eventuella framsteg är att det mesta av fattigdomsbekämpningen idag är fokuserat på Afrika, den mest utsatta världsdelen. Även där har vissa framsteg gjorts. Men framför allt har Afrika drabbats av hiv/aids-epidemin som raderat många års framsteg. Frågan är hur situationen sett ut om det inte funnits ett bistånd som riktat sig till Afrika. Förmodligen hade situationen varit ännu mycket värre.

Aids-epidemin slår mot svaga grupper i samhället som redan tidigare har en mer utsatt ställning, både i den rika och i den fattiga världen. Den slår mot kvinnor, barn och ungdomar. Migrantarbetare, drogmissbrukare och prostituerade är andra grupper som drabbas i högre grad än resten av befolkningen. En del av dessa grupper kan vara svåra att nå fram till med information. Dessutom löper smittade högre risk att utsättas för stigma, diskriminering, förtryckande lagar och våld. Här har de enskilda organisationerna en viktig roll att spela.

Det är den arbetande befolkningen som drabbas medan unga och gamla, som har svårt att försörja sig själva, blir kvar. Den förväntade medellivslängden har fallit till under 40 år i nio afrikanska länder. I Botswana var medellivslängden 65 år 1988, 2008 förväntas den ha sjunkit till 34 år. Hiv riskerar att leda till fördjupad fattigdom, och fattigdom leder till ökad utsatthet för hiv. Den globala hiv-epidemin är ett av de största hoten för att uppnå milleniemålen om att halvera fattigdomen i världen till 2015.⁶³

Diktaturer och länder med en svagt utvecklad demokrati drabbas hårdare av hiv/aids. Korruption och maktmissbruk är vanligt i många av de mest utsatta regionerna, vilket gör att hjälpen och informationen inte når fram. Att stoppa epidemin i dessa länder måste därför handla om att förändra hela samhället. Där har också de enskilda organisationerna en viktig roll att spela när det gäller att stärka det civila samhället.

⁶¹ DN Debatt den 3 september 2006

⁶² Borås Tidning den 3 mars 2008

⁶³ Lodenius, A-L

Trots avsevärda ekonomiska problem i många afrikanska länder har flera ändå fullgjort sina åtaganden mot västvärlden. Ser man det i ett längre perspektiv så har faktiskt Afrika betalat tillbaka mer pengar än kontinenten fått tillbaka. En studie genomförd av FN-organet UNCTAD visar att Afrika mellan 1970 och 2002 fick sammanlagt 540 miljarder USD i lån. Under samma period betalade afrikanska länder tillbaka 550 miljarder USD, det vill säga mer än de lånade.⁶⁴

Ständiga avslöjanden om korruption och fiffel med skattepengar kan lätt ge människor intrycket att det egentligen är meningslöst att skjuta till pengar till verksamheten. Samtidigt växer bistandssektorn och det gäller i synnerhet den del som administreras av enskilda organisationer. FN:s organ för frivilligorganisationer NGLS visar att icke-statliga organisationer anställer allt fler i stora delar av världen. Dessa organisationer får överlag gott betyg för sitt arbete, vilken är förklaringen till att deras tjänster efterfrågas i så hög grad.

Frågan kring organisationernas effektivitet och legitimitet är ständigt närvarande, säger NGLS:s ordförande Tony Hill i en intervju i Sidas tidning Omvärlden. Han tycker sig se att skandalerna kring ekonomiska oegentligheter kring enskilda organisationer inom bistandssektorn blivit vanligare. Frågan är om detta beror på att medierna fokuserar mer på den sortens frågor idag eller om de enskilda organisationer faktiskt är inblandade mer i korruption nu än förr. En sådan fråga är omöjlig att besvara utifrån den forskning som finns tillgänglig.⁶⁵

Tony Hill manar ändå människor att tänka på proportionerna. Han nämner den Washingtonbaserade organisationen Fifty Years is Enough som granskar Världsbanken och dess ekonomiska politik ur ett kritiskt perspektiv. Världsbanken omsätter 25 miljarder dollar per år och har mer än 8 000 anställda. Fifty Years is Enough har tre avlönade och en mycket liten budget.

”De resurser som skulle krävas för att öka ett organisatoriskt synliggörande och en ansvarsskyldighet hos en liten grupp som Fifty Years is Enough skulle inte gynna dem som påverkas av besluten i de frågor som gruppen bevakar. Den relativa makten hos olika organisationer måste tas med i beräkningen när vi tar oss an utmaningen att öka tydligheten och ansvaret.”

5) Handel bättre än bistånd?

Alternativet till bistånd är handel eftersom handel leder till ekonomisk tillväxt som leder till välfärd. Och då behövs inte biståndet. Ungefär så resonerar många borgerliga politiker.

Så här säger moderaternas partisekreterare Per Schlingmann:

*”Ekonomisk tillväxt är en grundläggande förutsättning för utveckling och därmed också fattigdomsbekämpning. Det ekonomiska utanförskap i vilket en stor del av världens befolkning fortsatt befinner sig, kan bara brytas genom marknadsekonomiska reformer, ökat tilltröste till den internationella marknaden och framväxten av ett livskraftigt näringsliv.”*⁶⁶

Riksdagsledamoten Ulf Sjösten (m) skriver i Borås Tidning:

⁶⁴ UNCTAD, *Economic Development in Africa: Debt Sustainability: Oasis or Mirage?*, United Nations, New York, 2004 www.unctad.org/en/docs/gdsafrika20041_en.pdf

⁶⁵ Omvärlden den 23 januari 2007

⁶⁶ Inledningsanförande av partisekreterare Per Schlingmann vid moderaternas seminarium om utvecklingspolitik den 7 maj 2008.

*”Bistånd är en central del i arbetet för att bekämpa fattigdom men det är i detta sammanhang viktigt att betona vikten av fri handel. Handel leder till utveckling och välstånd och är ett redskap att använda vid bekämpning av fattigdom. Det är därför av oerhörd vikt att Sverige fortsätter att sätta press på Europeiska Unionen (EU) att öppna upp gränserna så att utvecklingsländerna i större utsträckning kan komma in på den europeiska marknaden med sina produkter.”*⁶⁷

Riktigt så enkelt är det inte, ansåg socialdemokraten Berndt Ekholm, något senare i samma tidning. Han hävdade att det generellt är bra att satsa på handel i biståndssammanhang, om än inte nytt. Men han varnade för att ökad handel inte automatiskt gör att vi kan sänka biståndet:

”Tyvärr är de länder alldeles för många som inte släpps in i världshandelns gemenskap på grund av regelsystemet eller därför att de är så fattiga att de inte har något att erbjuda. Det tar tid att utveckla ett fungerande näringsliv. Där behövs biståndet bland annat för att stödja utvecklingen av företagsamhet och handel.”

Det är också *”... viktigt att ha klart för sig att de allra flesta u-länder ingalunda kan delta i denna (frihandel) utan ett visst skydd av sitt eget näringsliv. Det går inte att handla mellan i- och u-länder som vi gör mellan i-länderna. Utvecklingsnivåerna är så väsensskilda. Detta tycks inte världshandelsorganisationen WTO eller den borgerliga regeringen ta tillräcklig hänsyn till.”*⁶⁸

Ingen utveckling utan ekonomisk tillväxt, det är de flesta aktörer numera överens om. Den nya svenska politiken för global utveckling, PGU, handlar till största delen om att försöka stimulera handel och samma åtgärder lyfts fram av Världsbanken, Internationella Valutafonden och i många andra internationella sammanhang när det gäller biståndet.

Men räcker det? Risken finns att gapet mellan fattiga och rika ökar, att det inte sker en fördelning av de ökade rikedomarna i mottagarländerna. Om inte det civila samhället växer kan det bli svårt att dra fördelar av ökad handel. Det civila samhället behöver ofta formulera krav på makthavarna för att tillväxten ska leda till genomgripande förändringar. Det här som de enskilda organisationernas arbete kommer in.

Per Ronnås, chefsekonom på Sida, hänvisar i en intervju i Ordfront magasin till Wieder-institutet i Helsingfors som tittat på 50 olika studier som visat att biståndet har en positiv effekt på den ekonomiska utvecklingen. Flera av de afrikanska länder som fått mest bistånd från Sverige växer med 5-8 procent per år, t ex Tanzania, Moçambique och Zambia.

*”Det finns exempel på länder med en god tillväxt där fattigdomen inte minskar eller till och med ökar. Tillväxten måste komma fattiga människor till del och det gör den enbart om de själva kan bidra till tillväxten. För det krävs det bland annat utbildningsinsatser, hälsoinsatser och förändringar av rättssystemet. Det är väsentligen här som biståndet kommer in och bidrar.”*⁶⁹

De uppgifter om ekonomisk tillväxt som Per Ronnås hänvisar till är hämtade från en rapport från DAC (OECD:s utvecklingskommitté). Det svenska biståndet får mycket gott betyg. Inte ens om man hävdar att just ekonomisk tillväxt är det som verkligen bör eftersträvas mer än andra framsteg så går det alltså att hävda att det svenska biståndet varit totalt misslyckat.

Även FN-organet UNDP visar i Human Development Report (2007), den mest använda källa för global utvecklingsstatistik, att det sker klara förbättringar. Rapportens index tittar på förväntad livslängd, tillgång till utbildning samt genomsnittlig inkomst. I samtliga 12 länder som Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete med är den uppmätta utvecklingsnivån högre jämfört med

⁶⁷ Borås Tidning den 11 februari 2008

⁶⁸ Borås Tidning den 9 april 2008

⁶⁹ Ordfront magasin nr 7:2007

tidigare år. Antalet länder i kategorin ”låg utveckling” (Low Human Development) har halverats sedan 1990 (från 44 till 22). Några av de länder som tagit detta kliv är långvariga svenska samarbetsländer som Indien, Kambodja och Namibia. Den största mottagaren av svensk stöd, Tanzania, väntas ta steget från ”låg” till ”medel” under nästföljande år. Orsakerna är flera, t ex färre krig, fler demokratiska regeringar, ekonomiska reformer och en rad andra faktorer som sammanlagt medfört att utvecklingen trots många och svåra problem går åt rätt håll.⁷⁰

Frågan är kanske inte bara om biståndet utvärderas utan också på vilket sätt. Idag läggs det ner stora summor på att undersöka relationen mellan bistånd och ekonomisk tillväxt och då är det just frågor i relation till detta som forskarna får svar på. Forskarvärlden drar olika slutsatser beroende på vilka frågor de ställer. Om man förenklar det kan man säga att teoretiska ekonomiska studier tenderar att stödja de slutsatser som regeringen drar, studier baserade på empiriska undersökningar tenderar att stödja folkrörelsernas och de enskilda organisationernas samt u-ländernas uppfattningar. Studier från FN-organ som UNDP och UNCTAD tenderar också snarare att gå i riktning mot de senare synsättet medan Världsbanken landar i det förra.⁷¹

Ett positivt exempel

Det finns positiva exempel på när det civila samhället förmått att åstadkomma påvisbara resultat på kort tid. Moldavien är ett land där det civila samhället är relativt ungt. Enskilda organisationer var något som uppstod först efter 1991 när sovjetregimen fallit. Men sedan gick utvecklingen fort och under 1990-talet bildades tusentals enskilda organisationer i landet, ofta med stöd av utländska givare.

Sida har stött det civila samhället i Moldavien genom att finansiera program inom olika organisationer: Eurasian Foundation (EF), Soros Foundations (Soros) och Svenska Helsingforskommittén (SHC). Totalt har 46 enskilda organisationer i Moldavien nåtts av dessa program som fokuserats på demokratisk utveckling t ex pressfrihet, frihet från diskriminering, mot korruption samt för fria och rättvisa val. Dessutom har man verkat för att Moldaviens lagstiftning ska anpassas till internationell standard när det gäller mänskliga rättigheter.

I början av 2007 presenterade SADEV en rapport som handlade just om det svenska biståndet till Moldavien. Forskarna hade intervjuat en rad enskilda organisationer och offentliga aktörer i Moldavien samt internationella givare och organisationer. De drog slutsatsen att programmen påskyndat betydande förändringar inom det moldaviska samhället. Detta trots att det var relativt nyligen som de genomförts och trots att Moldavien fortfarande är ett samhälle där det är svårt att få tillgång till information. I rapporten listas en lång rad resultat som bidragit till en positiv utveckling.

De program som genomförts var sinsemellan olika. Vissa hade startats som enskilda projekt av en ensam individ som inledningsvis främst var intresserad av att hitta en försörjning. Men med tiden konsoliderades det civila samhället i landet, organisationer började samarbeta, det uppstod koalitioner, lobbygrupper etc. De enskilda organisationerna blev allt aktivare och fick ett allt större inflytande. Fortfarande är dock samarbetet mellan det civila samhället och staten något nytt och ganska bräckligt, rapporterade Sadev.

⁷⁰ Enligt Göran Holmqvist, Sidas tf generaldirektör, Sidas hemsida

⁷¹ ”Barometer 2008 – Folkrörelser mäter trycket på Sveriges Politik för Global Utveckling”

6) Finns det längre några genuina folkrörelser?

De enskilda organisationerna är som nämnts inte en enhetlig grupp utan har väldigt olika utgångspunkter för sitt arbete, både vad gäller inriktning och formerna för arbetet. En allt vanligare kritik är att ifrågasätta det folkliga stödet för enskilda organisationer.

Idag framträder biståndsorganisationer i form av faddergalor i TV med kändisar som reser världen runt och intervjuar gatubarn, telefonförsäljare som säljer föremål, prenumerationer och annat till människor som de ringer upp, mediainriktade kampanjer och påkostade annonser som ska få oss att skänka.

Men parallellt med detta existerar fortfarande ett mer klassiskt folkrörelsebistånd. Det kan handla om ABF som lär ut hur man genomför studiecirkel i ett land som Zimbabwe där vuxenutbildning och fri utbildning över huvud taget är något som knappt existerar, projekt med mikrokrediter i länder i Asien och Afrika som ger framför allt kvinnor möjlighet att starta små företag, Kvinna till Kvinna som arbetar direkt med kvinnoorganisationer i andra länder, stöd via den svenska kooperationen till uppbyggnad av kooperativa företag, svenska Läraförbundet och dess internationella motsvarigheter som ser till att det sprids information om hiv/aids till afrikanska skolbarn, svenska fackklubbar som hjälper till att bilda fackklubbar i andra länder etc.

Hur fungerar de enskilda organisationerna i Sverige?

Undersökningar visar att folkrörelserna tappar mark på alla områden i Sverige, medlemmarna sviker politiska partier, facket och andra typer av organisationer eller stannar som medlemmar men betalar bara medlemsavgiften och deltar inte i aktiviteter. Detta är således inte något unikt för organisationer med inriktning på bistånd.

Allt fler organisationer bygger inte sin verksamhet på en bas av medlemmar. Det betyder inte att de inte kan fylla en viktig funktion i sitt arbete med biståndsfrågor. Någon kanske är bra på att mobilisera, någon annan bättre på att påverka, någon tredje på att utbilda, någon fjärde på att erbjuda specifika servicefunktioner av något slag. Enskilda organisationer erbjuder framförallt mångfald och alternativ.

Enskilda organisationer övervakar samhället från sin utgångspunkt. För det krävs inte en bred medlemsbas. Det är visserligen inte alla som har denna "watchdog"-funktion. Men där den förekommer är den utomordentligt viktig.

Det är viktigt att se att alla enskilda organisationer inte är uppbyggda på samma sätt. Tittar vi på hela det civila samhället i Sverige går det att identifiera en rad olika former. Förutom demokratiskt styrda organisationer med tonvikt på ideellt arbete finns frivilligorganisationer som agerar i t ex stiftelseform och alltså saknar medlemmar, "moderna ad-hoc organisationer", informella organisationsformer och lösa nätverk samt blandformer mellan två eller flera av de olika formerna.⁷²

Tittar man just på organisationer som ägnar sig åt bistånd urskiljer sig följande tre former enligt Filip Wijkström, som forskat kring ideella organisationer vid Handelshögskolan i Stockholm:

⁷² Von Essen, sid 7 ff

- 1) *Kampanjorienterade*, som har ett högkvarter med fullfjädrade lobbyister och där medlemmar inte behövs, alternativt kan kallas in för att utföra tjänster åt kampanjapparaten.
- 2) *Professionella genomförande organisationer* som har ett högkvarter som har så mycket finansiella och professionella resurser att de kan producera tjänster som helt eller delvis är statens ansvar.
- 3) *Folkrörelsebaserade organisationer* där lokala föreningar är grunden och där det finns en gemensam vision, verksamhetsidé och reell medlemsmakt.⁷³

För att kunna få Sida bidrag och bli en seriös ramorganisation krävs rent formellt att organisationen är demokratiskt uppbyggd, har öppet medlemskap, vald styrelse, stadgar och regelbunden mötesverksamhet. Dessutom ska organisationen även i sin föreningsverksamhet i Sverige anknyta till utvecklingsarbetet. Men i realiteten är det inte längre endast sådana organisationer som förekommer på Sidas listor över ramorganisationer.

Ett tydligt exempel på motsatsen är Läkare utan gränser som bara accepterar stödmedlemmar, inflytandet över organisationen är förbehållet professionellt arbetande personal. Däremot ansåg Sida tidigare att stiftelsen Plan International, som är en av världens största biståndsorganisationer med fokus på utsatta barn, inte kunde bli en ramorganisation på grund av den "odemokratiska" organisationsformen.

De gamla bössinsamlingarna har minskat i betydelse. Numera dominerar faddersystem och fasta givare. Fadderverksamheten har kritiserats för kostnadskrävande administration. De organisationer som använder sig av faddersystemet försvarar sig med att den som tar sig an ett fadderbarn ofta blir en trognare givare som ger mer pengar än den som väljer andra former för att skänka pengar.

Carl von Essen, Gullers grupp, skriver i en rapport om det civila samhället för Sida: *"Den ökade professionaliseringen möts ibland med misstro från resten av frivilligsektorn... De professionella insamlarna ses som 'kommersialiserade' när de använder sig av samma logik, terminologi och verktyg som den privata sektorn. Denna misstänksamhet mot 'insamlingsproffsen' är motsägelsefull eftersom professionalisering brukar välkomnas – eller till och med avkrävas – när det gäller annat arbete inom frivilligsektorn, t ex administration och socialt arbete."*⁷⁴

Forskning visar att svensken är minst lika engagerad som tidigare men väljer delvis nya vägar. Han eller hon ratar oftare traditionella folkrörelser men kan tänka sig att ställa upp som obetald volontär, stödmedlem, fadder eller passiv medlem. Folkrörelsebegreppet som urvalskriterium för ramorganisationer håller inte, hävdar Carl von Essen. Samtidigt är enskilda organisationer naturligtvis mer eller mindre lämpliga som ramorganisationer. Men de måste väljas ut enligt andra kriterier.

Frågan om en organisations kapacitet att bidra till en positiv utveckling i världen handlar förmodligen om en rad faktorer utöver dessa, om kompetens och tillgång till olika nätverk, internationella kontakter och spetskunskap på vissa områden. Den organisation som främst har inriktning på att ge stöd materiellt i form av katastrofbistånd, filter, mat etc kanske inte fungerar lika väl när det gäller stöd till facket och andra folkrörelser i det landet, oavsett medlemsantal i Sverige. Biståndet består av mängder av olika uppgifter och de enskilda organisationerna har olika uppgifter att fylla.

⁷³ Nilsson/Nyberg sid 24

⁷⁴ Von Essen sid 18

Det gäller för enskilda organisationer att vara beredda att berätta om sin verksamhet och lyfta fram sin styrka inom biståndet för att profilera sig både inför givarna och statsmakterna. När stödet till enskilda organisationer ökade på 90-talet var det delvis för att man såg möjligheten att utbilda svenska folket i ett solidariskt tänkande och öka kunskapen om förhållandena i utvecklingsländerna. Men också för att det kan vara ett strategiskt sätt att säkra en fortsatt biståndsvilja. Med minskade informationsanslag får organisationerna sämre möjligheter att klara denna viktiga uppgift. Motiveringen har varit att biståndsmedel inte ska användas för information riktad till svenska medborgare.

En utveckling mot allt mer professionella NGO:s

När de enskilda organisationerna fick en större roll i det svenska biståndet berodde det bland annat på att man förväntade sig att de skulle kunna ha egenskaper som andra aktörer saknade. 1990 skriver Sida att bakgrunden till att stödet till enskilda organisationer stigit så kraftigt beror på en kombination av faktorer bland annat att ”de enskilda organisationerna anses ha erfarenhet och biståndskapacitet som tidigare inte utnyttjats fullt ut samt att de anses kunna nå de allra fattigaste befolkningslagren i u-länderna och verka i demokratiserande riktning”.

Den absolut vanligaste formen av samarbetspartner för Sida är professionella NGO:s, endast en mindre del av stödet går till breda sociala rörelser, medlemsorganisationer eller vad man med ett engelskt uttryck brukar kalla Community Based Organisations, CBO:s. Även när pengarna slussas via vidareförmedlande organisationer som Forum Syd och Palmecentret innebär det ofta att samarbetet i realiteten sker med en mer eller mindre professionell enskild organisation. Det är alltså inte säkert att de har en direkt kontakt med de fattiga gräsrotterna i mottagarländerna på det sätt som ofta lyfts fram. Men samarbetet handlar ju också om att de anses effektiva, har legitimitet och ämneskompetens. Dessutom krävs det stora personella resurser för att klara handläggning och uppföljning av biståndsprojekt, något som inte alltid organisationer som baserar sig mycket på ideellt arbete klarar av.

Så här skriver Per-Ulf Nilsson och Jocke Nyberg på byrån Context i en rapport för Sida 2003: *”Vanligt är att givarna fokuserar på effektiva organisationer och premierar professionalism. Det kan ske på bekostnad av organisationer med bredare förankring.”*⁷⁵

Så här säger en handläggare som uttalar sig i rapporten: *”Vi försöker så långt det går att kombinera medlemsbaserade organisationer med proffsiga, vi har några medlemsbaserade. Men den politiska situationen gör att man kanske väljer aktiva påtryckarorganisationer, men inte breda sådana.”*⁷⁶

En handläggare som arbetat med Kambodja varnar för att stödet till medlemsorganisationer också kan ha negativa effekter:

*”Man måste vara noga innan samarbete inleds. Särskilt skadligt kan finansiellt stöd vara till medlemsbaserade organisationer och lokala CBO:s [Community Based Organizations]. Det är lätt att de leder till korruption och till att intresset för medlemmarnas stöd minskar.”*⁷⁷

Så här säger en annan handläggare:

⁷⁵ Nilsson/Nyberg s 6 + 21

⁷⁶ Nilsson/Nyberg sid 28

⁷⁷ Nilsson/Nyberg sid 30

*”Det finns alltid en risk att organisationerna blir mindre breda och representativa. NGO:s är ofta en grupp intellektuella med idéer, de har inget brett medlemskap. De flesta är väldigt biståndsberoende.”*⁷⁸

Samtidigt nämns att skälen är att handläggarna har svårt att ta sig an breda medlemsbaserade organisationer och mindre lokala och gräsrotsbaserade organisationer eftersom dessa ställer betydligt större krav på stöd i processen. De kan dessutom ha interna strider och vara i olika grad politiserade. Att Sida väljer professionella NGO:s beror alltså delvis på att man inte vill att de organisationer man arbetar med ska vara alltför politiserade. Samtidigt är det förstås ett problem, anser Sida, att de inte använder sig av demokratiska och breda organisationer i den utsträckning som det var tänkt.

Trots detta kan man knappast tala om att de enskilda organisationerna fungerar som myndigheter eftersom de har en helt annan och mycket självständigare ställning. Världsbankens stora studie ”Voices of the Poor” visar att de fattiga har lågt förtroende för och ofta negativa erfarenheter av statliga institutioner som de ofta upplever som ett hinder snarare än ett stöd i kampen mot fattigdomen.

De enskilda organisationerna får blandade betyg, förmodligen utifrån att de sinsemellan är så olika och inte utgör en enhetlig grupp. Det problem som lyfts fram är snarast att de inte finns överallt, att deras täckning är svag. Men där de finns upplevs de nästan alltid som något viktigt och positivt. Det finns dock kritik mot att de ibland inte är tillräckligt effektiva och agerar kortsiktigt samt att de inte lyckas tillräckligt med att brygga broar mellan grupper geografiskt och socialt. Sammantaget är det ändå uppenbart att organisationerna är viktiga för att nå ut i mottagarländerna, och att de åtminstone ibland gör det betydligt bättre än statliga institutioner och myndigheter.⁷⁹

Ett sätt att se det är kanske att olika slags organisationer har olika fördelar, professionella enskilda organisationer kan driva sakfrågor om medborgerliga och politiska rättigheter och bidra till t ex att länders rättsystem reformeras och att kvinnors möjligheter att delta ökar. I det sammanhanget är en bred medlemsbas mindre viktigt.

Floran av organisationer har växt, det finns en större mångfald. De traditionella folkrörelserna tappar mark, åtminstone i vår del av världen (i en del av utvecklingsländerna ser situationen fortfarande annorlunda ut). Det betyder inte att det inte finns ett folkligt deltagande i biståndet från enskilda organisationer.

7) Är enskilda organisationer verkligen effektivare än andra biståndsgivare?

En vanlig uppfattning som ofta lyfts fram är som nämnts att biståndet kanaliseras effektivt och billigt via enskilda organisationer. Så här skriver t ex Sida:

*”En viktig anledning till att SIDA:s stöd till de enskilda organisationernas bistånd ökat så markant är att resultaten i form av måluppfyllelse och kostnadseffektivitet varit goda. Jämfört med det vanliga biståndet kan administrationen ofta förenklas. Fattiga målgrupper får i stor utsträckning del av biståndet. Solidaritetsmotivet omsätts på ett naturligt sätt i praktisk handling.”*⁸⁰

⁷⁸ Nilsson/Nyberg sid 26

⁷⁹ Nilsson/Brundin sid 115 ff

⁸⁰ Karlsson, sid 22

Men det höjs också röster om att den bilden inte är korrekt, som i följande magisteruppsats från Linköpings universitet.

*”Det är inte svårt att tänka sig att administrationen hos många små biståndsaktörer riskerar att tillsammans bli väl så resurskrävande som om motsvarande projekt drevs hos en stor aktör. Är det kanske så att den förväntade låga administrationskostnaden snarare är en varningsindikator för en mindre ambitiös planerings- och utvärderingsverksamhet?”*⁸¹

Så hur förhåller det sig då i verkligheten? Roger C. Riddel, välkänd forskare och debattör i biståndsfrågor, anser att det finns många bevis för att alla slags bistånd på ett positivt och mätbart sätt har bidragit till bland annat ökad kunskap, bättre offentlig service, bättre infrastruktur samt högre produktion, intäkter och ökad välfärd. Samtidigt konstaterar han att en del bistånd inte fungerat särskilt väl eller till och med varit bortkastade pengar. Hans slutsats är att biståndet har gjort skillnad, men att det skulle ha kunnat göra mycket större skillnad. Kritiken riktar han inte bara mot enskilda organisationer, även om de får sin släng av slevan.⁸²

De enskilda organisationerna ska nog inte enbart ses som ett alternativ för att hålla nere kostnaderna, även om detta ofta lyfts fram som ett argument. Administrativa kostnader kan variera för organisationer likväl som för andra former av bistånd. Väl utförda biståndsprojekt kräver också att det finns resurser, ingen lyckas på en alltför snålt tilltagen budget. Det gör inte heller de enskilda organisationerna. En skillnad för statskassan är dock att en del av finansieringen tas ur organisationernas egna insamlingar och donationer.

De fattiga nås inte automatiskt nås bara för att biståndet kanaliseras genom enskilda organisationer, hävdar Roger C Riddel tillsammans med några ytterligare forskare i en studie av just de enskilda organisationerna. De menar att de flesta projekt som bedrivs av enskilda organisationer inte ens försöker nå ut till de fattigaste. Oftast väljer organisationerna att samarbeta med motsvarigheten till den egna organisationen i mottagarlandet. De nämner fackföreningsrörelsen som ett exempel som organiserar en slags elit med fast arbete och argumenterar för att de fattigaste sällan har råd att prioritera organisering framför att försörja sig.⁸³

En invändning man kan göra mot detta resonemang är att det kanske inte bara är de allra fattigaste som ska nås av biståndet. Om syftet är att stärka det civila samhället så består detta av alla slags individer, både rika och fattiga. Om man tror att det civila samhället i sig är en kraft som kan bidra till utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter som kommer alla till del spelar det kanske ingen roll om individerna som samarbetar med svenska organisationer lever över fattigdomsnivån. Det är till och med troligt att de gör det, av just de skäl som författarna nämner: de allra fattigaste klarar sällan av att avsätta tid och kraft på annat än att skaffa mat och bidra till sin försörjning.

Tittar man på det civila samhället i fattiga länder, alltså våra enskilda organisationers partners, märks en stor skillnad mellan dem som företräder fattiga respektive rika människor. I Världsbankens rapport ”Voices of the Poor” beskrivs de fattigas organisationer och nätverk som lämpade främst för att tillfredsställa kortsiktiga behov. Däremot är de sämre på att arbeta för långsiktiga förändringar. Organisationer med många mer välbeställda medlemmar är inte lika beroende av stöd utifrån, har andra kontaktytor och kan planera sitt arbete på ett annat sätt. De behöver inte heller kalkylera med att möta protester och motstånd i samma utsträckning.

⁸¹ Karlsson, sid 23

⁸² Forum Syd inför ett seminarium i Sverige, se Forum Syds hemsida

⁸³ Karlsson, sid 23

En slutsats som dras i rapporten är att fattiga likväl som rika sällan engagerar sig bortom sitt eget lokalsamhälle om de inte får uppmuntran och stöd utifrån. De fattiga löper dessutom ofta en stor risk att utsättas för repressalier om de utmanar makten i landet. Även här är internationellt stöd viktigt eftersom det kan ge ett visst skydd. Men situationen med att vara beroende av finansiering utifrån är inte oproblematiske. Organisationer som arbetar direkt med fattiga grupper tvingas arbeta under ett konstant tryck dels från staten, dels från utländska givarorganisationer som vill ha snabba resultat och som inte alltid kan garantera finansiering över tid. Detta bidrar i hög grad till att de har svårt att arbeta effektivt och långsiktigt.⁸⁴

Vem har rätt att misslyckas i biståndssammanhang?

”Undrar du varför vi erbjuder dig 750 000 kronor att satsa utomlands? Vi ser det som världens chans.” Så står det i annonsen som Sidas och Nutek, verket för näringslivsutveckling, publicerad i Svenska Dagbladet. Här erbjuds små och mellanstora företag möjligheten att stöd om de vill etablera sig i något av Sida drygt 40 samarbetsländer. Stödet ges i form av ett lån som avskrivs till 100 procent om projektet genomförs och blir godkänt. Tanken är att de svenska företagen ska bidra till ekonomisk tillväxt i länder de etablerar sig i. Att våga försöket är riskfritt, pengarna avskrivs ju om allt genomfört enligt planerna.

Företag får uppenbarligen misslyckas med biståndsprojekt. Men hur är det med enskilda organisationer? Bo Forsberg, Diakonias generalsekreterare, funderar på sin blogg kring vad som anses lyckat och misslyckat i biståndssammanhang genom att berätta följande historia:

”I slutet av 1970 talet byggde Asea en kraftstation i Zaire, nuvarande Kongo-Kinshasa. Jag bodde och arbetade själv under denna period i Zaire. Alla visste att ledaren och diktatorn Mobutu var genomkorrumperad, såg till sina egna intressen och mördade alla oppositionella. Asea ger sig in i ett riskprojekt och ser till att man får garantier från svenska staten och exportkreditnämnden. Mobutu betalade naturligtvis aldrig. Han investerade i slott och herrgårdar i Frankrike och Belgien och dog som en av världens rikaste män. Asea som vinstdrivande företag fick betalt för sitt risktagande från exportkreditnämnden utan att ta någon risk. Där har skulden funnits under några årtionden tills det förra året efter finansdepartementet uppräknings skrevs av på biståndsbudgeten med skattededel motsvarande 1,2 miljarder kronor. Det motsvarar förmodligen ca fem procent av den ursprungliga skulden. De fattiga i nuvarande Kongo har aldrig berörts, förstått eller ens anat att detta storpolitiska och ekonomiska spel pågår.”

Näringslivet har också länge funnits med som en viktig aktör i det svensk biståndet och i proposition 1962:100 nämns kommersiellt bistånd som en av fyra typer av bistånd. Redan då talades om att det kunde bli aktuellt med garantier för exportkrediter och dubbelbeskattningsavtal. Men då tyckte man att det var bäst att den här typen av insatser, att underlätta för handel och investeringar, skedde på multilateral bas för att de inte skulle bli nationella konkurrensmedel.⁸⁵

I stort spelade näringslivet en relativt liten roll för det svenska biståndet under 1960- och 70-talen. Men den har vuxit och i PGU-propositionen lyfter man särskilt fram näringslivets nyckelroll för utveckling i världen. Det gäller både privata sektorn i utvecklingsländerna och dels utländska företags investeringar i dessa länder. PGU skriver att det inte finns någon motsättning i dessa intressen. Frågan om detta är riktigt sant?

⁸⁴ Nilson/Brundin sid 115 ff

⁸⁵ Odén, Bertil: Biståndets historia, sid 189

Direkt bistånd till industriinvesteringar har nästan helt försvunnit och U-kreditgivningen har minskat. En nyhet är att skuldavskrivningar regleras som bistånd, en ordning som kritiserats. Ett extremt exempel var avskrivningarna till DR Kongo 2003.⁸⁶

Palmecentrets Viola Furubjelke, generalsekreterare för Palmecentret, är kritisk till den ökade fokuseringen på bistånd via näringslivet:

”Regeringens senaste idé är att mer av biståndet skall användas för att stötta svenska företag. Svenska företag har en viktig roll för vårt globala utvecklingsarbete. Vi skall dra nytta av alla de kontakter som vi har i världen för att främja svenskt näringsliv. Men vi skall inte binda svenskt bistånd till svenska företag. Skälet är enkelt – företag skall vinna kontrakt för att de levererar bäst och billigast. Jag välkomnar ett starkt främjande av svenska företag, men att knyta biståndspengar till svenska företag – det gynnar inte fattiga, det gynnar de redan rika. Solidariteten – inte egennytan – skall vara ledstjärnan i svensk biståndspolitik.”⁸⁷

Av regeringens senaste budgetproposition framgår att det statligt ägda riskkapitalbolaget Swedfund International fick ett tillskott av kapital 2007. Biståndsminister Gunilla Carlsson berättade i Svenska Dagbladet den 19 feb 2008 att Swedfund fått i uppdrag att tillsammans med irakier i Sverige göra investeringar i Irak. Det handlar framför allt om företagare som vill etablera sig i sitt forna hemland eller expandera verksamheten. Swedfund står, på affärsmässiga grunder, för riskkapital i form av lån eller delfinansiering under förutsättning att invandrarna satsar egna pengar och tar det operativa ansvaret. Enlig Gunilla Carlsson är detta ett bra exempel på ”nytänkande” inom borgerlig utvecklingspolitik”. Finns det några garantier för att projektet lyckas och verkligen bidrar till utveckling och ekonomisk tillväxt? Den frågan är förstås omöjlig att svara på.

Så här skrev Birgitta Ohlsson i en krönika i Barometern den 12 juli 2007:

”Flera biståndsprojekt har onekligen varit misslyckade genom åren. Storskaliga dammbyggen, företagsprojekt som mest gått ut på att gynna svenska företagare samt en genomgående flathet mot diktaturer är pinsamheter för svensk historia. Ingen liberal jag känner försvarar dessa satsningar...Men innebär då detta att allt bistånd varit förgäves, att enprocentmålet spelat ut sin roll eller att vi ska sluta ge bistånd överhuvudtaget? Näppeligen.

Bistånd har hjälpt, det hjälper och är ofta ett effektivt smörjmedel för att få i gång processer som demokrati (se kampen mot apartheid i Sydafrika), företagande (se Sidas tidiga stöd till Nobelpristagaren Muhammed Yunus Grameen-bank med små mikrolån till fattiga kvinnor i Asien) eller alla de miljoner barn som fått gå i skolan, blivit vaccinerade eller faktiskt överlevt genom stöd från länder som Sverige.

Visst, självklart ska vi ha mer frihandel, men därmed inte sagt att biståndet ska bort. Vi behöver bättre bistånd inte mindre bistånd. Det vore ynkligt i en värld där 30 000 barn dör av svält varje dag, nästan hälften av världsbefolkningen lever i diktaturer och 800 miljoner människor är analfabeter att vi inte skulle kunna ge en procent av vårt välstånd. Det vore en skam. Kasta inte ut barnet med badvattnet.”

Det är inte ovanligt att biståndsprojekt misslyckas eller inte når ända fram. Frågan är om man kan förvänta sig något annat, om inte själva risktagandet är en förutsättning för att det ska finnas möjligheter att också uppnå framgång. Det anser i alla fall Röda Korsets ordförande Bengt Westerberg:

⁸⁶ Se bland annat ”Dragkampen om biståndet”, Diakonia

⁸⁷ Sydsvenska Dagbladet den 27 augusti 2007

*”När man ger bistånd är det ofrånkomligt att det innebär ett större risktagande än i andra sammanhang. Förutom de vanliga affärsmässiga riskerna som alltid finns tillkommer ofta politiska risker och osäkerhet som beror på avsaknad av väl etablerade institutionella arrangemang. Än svårare är det i samband med katastrofer då det dessutom är bråttom. Det är bra med kontroller och uppföljning men kraven får inte ställas så höga att det sprider handlingsförlamning.”*⁸⁸

8) Anklagelser om vänstervridning

”Vänstern har haft monopol på biståndet, med sitt rättvisetänkande, och vi har fnyst åt det. Därmed har vi svikit både fattiga människor och svensk skattebetalare...”, förklarade biståndsminister Gunilla Carlsson i Dagens Nyheter den 26 oktober 2007. Med ett sådant uttalande placerar hon biståndsfrågorna till vänster i politiken, vilket inte är med sanningen överensstämmande. Inte minst har ju kyrkorna spelat en stor roll för det svenska biståndet, och kristdemokraterna har en mer generös inställning till biståndet än de andra partierna i Alliansen.

Moderaternas partisekreterare Per Schlingmann har använt liknande formuleringar, bland annat i sitt inledningsanförande vid moderaternas seminarium om utvecklingspolitik den 7 maj 2008 där han visade på något av samma självkritiska inställning som biståndsministern:

*”Låt oss direkt vara ärliga. Moderaterna har under alltför lång tid inte tillräckligt sett värdet i det svenska biståndet. Vi såg det som ett hopplöst fall av felaktig användning av skattepengar. Och visst har svenska biståndsmedel används felaktigt och varit ineffektivt. Denna dimension präglade vår syn på biståndet tills vi fick ansvaret för det och bestämde att vi ska göra nytta där det behövs allra mest - med rätt verktyg. Idag ser vi på ett helt annat sätt dess värde...”*⁸⁹

Det hävdas emellanåt från borgerliga debattörer att själva idén om ett bistånd som inte handlar om ekonomisk tillväxt är en marxistisk idé. Det finns en rent planekonomisk inriktning på biståndet som förhindrar effektivitet och framgång, menade Nima Sanandaji, vd för nya liberala frihetliga tankesmedjan Captus, i ett debattinlägg i Borås Tidning:

*”Biståndet har historiskt haft en planekonomisk slagsida, vilket kraftigt minskar de afrikanska ekonomiernas levnadskraft. På mikroplanet så hamnar enskilda individer, familjer och byar i tron att ansvaret för att försörja den egna familjen eller bevattna åkern åtminstone delvis inte ligger på en själv utan västerländska skattebetalare på andra sidan jordklotet. Det vore mycket positivt om biståndet hade haft som effekt att ’stödja utvecklingen av företagsamhet och handel’, men historien visar oss att situationen är den motsatta.”*⁹⁰

Debattinlägget ovan var ett av få som publicerades kort efter Pär Krauses andra Timbro-rapport ”GONGO:s och deras roll i biståndet”. En rapport som även handlade om organisationernas förmodade vänstervridning.

”Samtidigt som de enskilda organisationerna är stora mottagare av offentligt stöd skiljer sig deras policy och ideologiska inriktning i utvecklingsfrågor från Sveriges officiella hållning, och det genomgående med en dragning åt vänster. En del samarbetar också med rent odemokratiska krafter

⁸⁸ Intervju som gjorts för denna rapport.

⁸⁹ Inledningsanförande av partisekreterare Per Schlingmann vid moderaternas seminarium om utvecklingspolitik den 7 maj 2008.

⁹⁰ Borås Tidning den 21 februari

i mottagarländerna. Hur många svenskar vet om att de via sina skatter stöder delar av den svenska antiglobaliseringsrörelsen och bidrar till svenska vänsterorganisationers kontakter med internationella kommunistiska nätverk?”

Pär Krause exemplifierar med Attacs medlemskap i Forum Syd, en organisation som bland annat fört kampanj mot de s k EPA-förhandlingarna om ökad handel med AVS-länderna (länder i Afrika, Västindien och stillahavsområdet) som Sverige som medlem i EU försöker ro hem. Men att vara motståndare till EPA är knappast någon vänsterståndpunkt. Även näringslivet i olika afrikanska länder har kritiserat EPA på samma grunder, t ex en sammanslutning av affärsmän i Nigeria och handelskammaren i Senegal.⁹¹

Två andra av Forum Syds medlemsorganisationer är Vänsterns Internationella Forum och Vänsterns Internationella Forum och Vänsterns Internationella Forum och Vänsterns Internationella Forum och Vänsterns Internationella Forum vars företrädare enligt Pär Krause träffas och umgås med kommunistiska diktaturer. Dessutom nämner han Rättviseakademien, ett opinionsbildningsprojekt riktat till unga mellan 15 och 25 år som drivs som en fristående del av Kooperation utan gränser. Han kritiserar att det finns organisationer som inte tror på frihandel fullt ut och som misstror att en ökning av exporten automatiskt leder till välstånd och utveckling.

Liknande tankar uttryckte Fredrik Segerfeldt från Timbro i en intervju i Ordfront magasin där förklarade han att han ser ett uppenbart ideologiskt problem med hela biståndspolitiken:

*”Man brukar säga såhär, kanske lite fördomsfullt: Det fanns en gång en Vietnamdemonstration som delade sig i två, ena hälften gick in på TV2, andra hälften gick in på Sida. Det kanske är orättvist att hävda det fortfarande, men det sitter kvar i väggarna där. Man lägger alldeles för lite fokus på verklighet och på vad man ska säga, verksamhet som är vetenskapligt grundad snarare än motiverad av inrikespolitiska och politiskt korrekta skäl. Det är inte så att det stora problemet i världen är HBT-frågor. Jag tycker man ska lägga ner Sida. Jag tycker man ska lägga ner hela biståndet.”*⁹²

Fredrik Segerfeldt riktar i intervjun även kritik mot de enskilda organisationerna:

”De tenderar att bli en del av den globala antiglobaliseringsvänstern som har en cynisk och ideologiskt motiverad syn på världen. Jag tror inte de vet vad utveckling är. Men Röda korset, jag vill inte dra dem alla över en kam. Röda korset är ju anständiga. Diakonia tycker jag inte förstått det här riktigt. Men det finns ju mycket värre, Afrikagrupperna är en extremt ideologisk organisation.”

Flera av organisationerna protesterade på olika sätt mot hur de beskrevs i Timbro-rapporten.

”Ett demokratiskt samhälle präglas av att olika åsikter och värderingar kommer till tals. Att angripa det är att angripa en av de demokratiska hörnstenarna”, förklarade t ex Leif Newman, Diakonias biträdande generalsekreterare, i Dagen.⁹³

Fredrik Segerfeldt utvecklade i tidningen Sändaren sin kritik av vänstervridningen inom biståndet och pekade på organisationer som han ansåg har en ”tvivelaktig demokratisyn” och står till vänster om socialdemokratin. Han exemplifierade med bland andra Diakonia, SMR och Forum Syd. Vänstervridningen, menade han, syns i deras ställningstaganden i globaliseringsfrågor och

⁹¹ Diakonias hemsida <http://www.diakonia.se/sa/node.asp?node=2223>. Med hänvisning till Ken Ukahoa, esq.: *The Implications of Economic Partnership Agreements (EPAs), For agro-based industrialisation: Nigeria:s case.*

⁹² Ordfront magasin nr 7:2007

⁹³ Dagen den 14 februari 2008

handelsfrågor. Fredrik Segerfeldt anser att Sidas verksamhet strider mot det regleringsbrev som regeringen ställer samman för verksamheten.⁹⁴

Vänskapsförbundet Sverige-Nicaragua förklarade att man inte är en odemokratisk organisation utan att arbetet är inriktat på alfabetisering, jordreformer och demokratiutveckling.

Så här skriver Caroline Johansson, Vänskapsförbundet Sverige-Nicaragua:

*”Är det åsiktskontroll och politisk styrning Timbro vill ha? Jag har svårt att se om Timbro syftar till att det är organisationerna som ska ändra sig? Eller om Timbro önskar att det fanns andra organisationer, ideologiskt anpassade till den linje som tankesmedjan driver, som i så fall skulle rycka in och sköta den del av biståndet som inte statsorganen fördelar? Eller om enskilda organisationers bistånd inte alls ska ha statlig finansiering utan hänvisas till privata donatorer? Oavsett vilket, tycker jag att det talar för en större politisk styrning av det bistånd som finansieras med skattemedel.”*⁹⁵

Från Sida tillbakavisade man bestämt kritiken om att det finns en politisk slagsida bland de enskilda organisationerna. Avdelningschefen Magnus Lindell säger att kritiken mot att Sida bryter mot regleringsbrevet inte ens är värd att bemöta. Han förklarar för Sändaren att den som försöker att klassificera folk rörelserna på en enkel höger-vänsterskala gör det alldeles för lätt för sig.

”Vi kan inte dela in våra samarbetspartners ideologiskt, det vore en fullständigt horribel tanke. Det vi kan göra i varje sammanhang är att välja den aktör som är bäst lämpad.”

Men visst behövs diskussioner om biståndet, och Magnus Lindell nämner tre frågeställningar som han tycker skulle vara värda en djupare diskussion:

- I vilken mån är en organisations ideologi en belastning eller en tillgång för att genomföra ett biståndsuppdrag?
- Ska Sida vara en åsiktspolis som bestämmer vilka som ska få delta i debatten om globala frågor?
- Vilken roll spelar det civila samhället för demokratisk utveckling och fattigdomsbekämpning?

9) Vilken roll har det civila samhället för global utveckling?

Ove Hansson, verksamhetschef för hjälporganisationen Svalorna, intervjuades i Dagens Nyheter den 27 augusti 2007. Han förklarade att han var glad över att regeringen inte helt drar in biståndet till Latinamerika. Det var risk för det. Men att Peru utesluts från biståndet tycker han är fel.

”Inkomstskillnaderna i Peru är otroliga. I södra Peru där vi jobbar bor nog Latinamerikas fattigaste invånare. Få internationella aktörer finns där, det såg vi inte minst under jordbävningen. Inte många kunde hjälpa till då... Sida befinner sig jättelångt från målgruppen. Biståndsorganisationerna gör bättre nytta på marken.”

Ove Hansson är en av många som arbetar för enskilda organisationer i världen. Hans perspektiv är som så ofta lokalt, utifrån den situation som han verkar i. Han ser hur den svenska regeringens beslut inverkar direkt på de människor som biståndet berör eftersom Svalorna har kanaler ända ner på

⁹⁴ Sändaren nr 9:2008

⁹⁵ Offentligt brev daterat den 20 februari 2008

gräsrotsplanet. Hans uttalande kan därför ses som ett gott exempel på vilken roll en enskild organisation kan spela i det konkreta fallet.

Enskilda organisationer är ett komplement. De ska inte fungera som myndigheter, och behöver kanske inte alltid vara godkända av landets högsta ledning. Ibland är det ju dessutom så att regimen är så korrupt att ett bistånd från regering till regering inte är möjligt. I det läget är de enskilda organisationerna ibland den form för bistånd som över huvud taget är möjlig.

Bistånd via enskilda organisationer innebär att biståndet slussas mellan aktörer som redan känner varandra och där det finns ett förtroende. Det kan kännas mer naturligt att lita på en organisation än på statens representanter. Framför allt kan kommunikationen fungera bättre.

Bertil Odén, fil lic i freds- och utvecklingsforskning, anser att det civila samhällets roll i utvecklingen måste definieras tydligare och erkännas officiellt. Men hur når man det civila samhället? Det är förstås möjligt att tänka sig ett bistånd som utgår från stater direkt till det civila samhället. Men detta har ofta varit problematiskt eftersom inte staterna har samma kunskap om hur man når ut i det civila samhället och inte heller resurser att övervaka sådana samarbeten. Erfarenhetsmässigt fungerar det ofta bättre när det slussas medel från civila samhället i vårt land till det civila samhället i andra länder.

Mycket av kritiken mot de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet innefattar att det buntas ihop och beskrivs som en enhetlig aktör med vissa specifika problem, när de i verkligheten står för en mångfald möjligheter och arbetssätt. Hellre än att kritisera organisationerna i svepande ordalag vore det värdefullt att diskutera på vilket sätt de kan bidra. Det civila samhället fyller olika funktioner i olika typer av samhällen och situationer, hävdar statsvetaren Caroline Boussard i en rapport om civila samhällen.⁹⁶

Caroline Boussard ser framför allt att det civila samhället har två viktiga funktioner: det fostrar och det utgör en pluralistisk motmakt. Hon lyfter fram en rad exempel. I ett tidigt skede av demokratisk utveckling behövs motmakter. Dessa kan vara av alla möjliga olika slag, det viktiga är inte så mycket hur de är uppbyggda och hur de fungerar internt utan mer hur de kan undergräva makten och samla motståndet. Om det handlar om att skapa och bygga upp demokratiska samhällen ställs helt andra krav på aktörerna. Demokratiskt uppbyggda organisationer bidra till utvecklandet av en demokratisk kultur genom att stärka svagt utvecklade politiska institutioner, sprida kunskap om den demokratiska processen och stimulera att medborgare deltar.

Caroline Boussard trycker framför allt på de enskilda organisationernas roll som ”vakhundar” i samarbetsländerna.

”Genom att Sida av kapacitetsskäl arbetar med allt större program i samarbetsländerna riskerar inriktningen på lokal småskalig verksamhet att tappas bort om samarbetslandets institutioner på det lokala planet är svaga. Enskilda organisationer kan i denna situation bidra till bättre service inom till exempel hälsovård, undervisning, vattenförsörjning.”⁹⁷

En annan funktion är att NGO:s behövs som opinionsbildare. Såhär sa Kumi Naidoo, generalsekreterare i organisationen Civicus (World Alliance for Citizen Participation, en paraplyorganisation för organisationer i det civila samhället) i sitt inledningstal till Forum Syds

⁹⁶ Caroline Boussard: ”En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i Syd”, Lunds universitet, 2001

⁹⁷ Bertil Odén: ”Biståndets nya spelregler”, 2008

medlemsforum 2007. Han har själv varit aktiv i många sociala rörelser ända sedan anti-apartheidkampen i Sydafrika på 60-talet.

*”De fattiga länderna behöver era pengar men de behöver er röst mycket mer. Om regeringar världen över lyssnat mer på det civila samhällets organisationer hade vi kunnat fokusera på många problem. Ett exempel är det globala miljöhotet som enskilda organisationer länge pekat ut. Men här finns också en utmaning till ökat samarbete mellan organisationer för att uppnå effekt. Det handlar inte om att ge ditt liv, utan resten av ditt liv.”*⁹⁸

10) Värdet av bistånd och katastrofhjälp via enskilda organisationer

En viktig del av utvecklingssamarbetet är att skapa demokratiska samhällen. Ett starkt civilt samhälle är viktigt för den demokratiska utvecklingen både i vårt eget land och i de länder som vi har ett utvecklingssamarbete med. Demokrati är mycket mer än politiska partier och allmänna val. För en fungerande demokrati krävs ett folkligt deltagande och förutsättningen för detta deltagande är det civila samhället som organiserar, utbildar, ger självförtroende och konfronterar om makten sluter sig och inte släpper in folkets representanter.

Enskilda organisationer har lång erfarenhet av att arbeta direkt med det civila samhället i mottagarländerna. Detta har som nämnts i rapporten en rad fördelar. Här sammanfattar vi några av de argument som talar för stöd till det civila samhället via enskilda organisationer. Listan har ställts samman av de organisationer som ligger bakom rapporten:

Förtroendeskapande

Enskilda organisationer har erfarenheter som ger förtroende och skapar respekt. Tillsammans med samarbetspartnern i mottagarlandet utgör de en kraftfull enhet som kan åstadkomma resultat.

Demokratiskapande

Enskilda organisationer utbildar i demokrati. De är dessutom själva en förutsättning för demokratisk utveckling. De inspirerar till deltagande.

Vakthund

Enskilda organisationer kan ge instrument och kunskap för att bevaka makten. De kan både samarbeta och kritisera, allt utifrån situationen.

Agendasättande

Enskilda organisationer sätter fingret på problem och peka på möjligheter. De arbetar för att hitta lösningar och möjligheter.

Påverkan

Starka enskilda organisationer kan påverka samhällsutvecklingen, t.ex. genom att trycka på om förändrad lagstiftning.

Kontinuitet – Långsiktighet

⁹⁸ Inledningstal vid Forum Syds medlemsforum 2007

Enskilda organisationer främjar kontinuitet i utvecklingssamarbetet även om det sker förändringar i givarlandets eller mottagarlandets politik.

Kompetens

Enskilda organisationers arbete borgar för kvalitet, erfarenhet och engagemang.

Effektivitet

Enskilda organisationer når målgruppen i hög grad. De arbetar långsiktigt och kan ha en varaktig påverkan. Dessutom finns ett fokus på uppföljning och utvärdering.

Fokusering

Enskilda organisationer har även en ämnesfokusering. De arbetar med många viktiga frågor som klimat, hiv/aids, migration och katastrofförebyggande.

Konfliktlösning

Enskilda organisationer är brobyggare. De söker lösningar och försöker visa på en tredje väg i konflikter.

Skydd

Starka internationella band ger legitimitet och skydd för organisationerna i mottagarländerna.

Mänskliga Rättigheter

Mjuka värden som människovärdets okränkbarhet står i centrum. Enskilda organisationer arbetar för att ta till vara minoriteters, urbefolkningars intressen och många andra aspekter av FN-deklarationen om de mänskliga rättigheterna.

Lokal förankring/lokalt ägarskap

Enskilda organisationer garanterar att det finns en lokal förankring både i givar- och mottagarlandet.

Access/tillgänglighet

Enskilda organisationer når dit regeringar och myndigheter inte når.

Transparens

Organisationer arbetar med stor öppenhet.

Bärare av biståndsviljan

Biståndsviljan i vårt eget land är beroende av enskilda organisationers möjligheter att agera.

Källor:

Bendell, Jem: *Debating NGO Accountability*, NGLS Development Dossier, UN, 2006.

Björk, Anja: *Den stillsamma vreden – Praktisk solidaritet och södra Afrika 1969-1994*, Nielsen & Norén förlag, 2006

Boussard, Caroline: *En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd*, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, 2001.

Dawidson, Karin och Wikström Öbrand, Inger: *Assessing Civil Society Outcomes: The case of Moldovan CSOs supported by Sida*, SADEV Report 2007:2.

Dragkampen om biståndet, Diakonia, 2007

Essen, Carl von (Gullers Grupp): *Trender i det civila samhället – Kriterier för urval av ramorganisationer*, Sida, april 2001.

Forsbeck, Rune: ”Gör ni då inte åtskillnad...?” *Kyrkorna och södra Afrika 1960-1994*, Nielsen & Norén förlag, 2007

Hauer, Michael: *Parisdeklarationen och det civila samhället – en kartläggning av Parisdeklarationens konsekvenser för det civila samhället*, Sida, 2006.

Karlsson, Per: *Enskilda organisationer och biståndsarbete – En studie om politiska föreställningar och delaktighet ur den fattiges perspektiv*, magisteruppsats från Utbildningsprogrammet för Samhälls- och kulturanalys, ISRN: LiU-ITUF/SKA-D—04/17—SE, Institutionen för tematisk utbildning och forskning – ITUF, Campus Norrköping.

Krause, Pär: *Det svenska biståndsberoendet: Om intressen och värderingar inom den svenska biståndsindustrin*, Timbro, 2007.

Krause, Pär: *GONGO:s och deras roll i biståndet: Penningstinna folkrörelser med slagsida*, Timbro, 2008.

Lodenus, Anna-Lena: *Hiv och aids i världen – en studiecirkel om rättigheter och demokrati*, Olof Palmes Internationella Center, 2007.

Mosander, Jan: *Pengarna som försvann – missbruk av det svenska biståndet*, Fischer & Co, 2008.

Nilsson, Per-Ulf och Brundin, Tomas red.: *De fattigas röst: sammanfattning av världsbankens 'Voices of the Poor samt svenska perspektiv*, Atlas, 2003.

Nilsson, Per-Ulf och Nyberg, Jocke/Context: *Direktstöd som instrument – Erfarenheter av stöd till det civila samhällets organisationer*, Sida, 2003.s

Norén, Karl-Gunnar: *Under ISAK:s paraply – Isolera Sydafrika-kommittén 1979-1995*, Nielsen & Norén förlag, 2006

Odén, Bertil: *Biståndets idéhistoria – från Marshallhjälp till millenniemål*, Studentlitteratur, 2006.

Odén, Bertil: *Biståndets nya spelregler*, Globala Studier, Action Aid, Broderskapsrörelsen, Forum Syd och Svenska Kyrkan, 2008.

Odén, Bertil och Wohlgemuth, Lennart: *Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv*, Perspectives no 1, Center for African Studies, Göteborgs universitet, 2006.

Palmberg, Mai: *När södra Afrikas frihet var vår – Afrikagrupperna 1968-1994*, Nielsen & Norén förlag, 2007

Riddell, Roger C.: *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, 2007.

Riddel, Roger C.; Bebbington, Anthony; Beck, Lennart: *Bistånd genom ombud – utvecklingseffekten av det statliga stödet till svenska enskilda organisationers biståndsverksamhet*, Sida, 1995.

Sammanställning av slutsatserna i utredningen av misstänkta oegentligheter/fel i biståndsprojekt: En översiktlig presentation av slutsatserna i två publicerade rapporter. Allegretto Revision AB, 2008.

Sandahl, Johanna, red.: *Barometer 2008 – Folkrörelser mäter trycket på Sveriges Politik för Global Utveckling*, Forum Syd, 2008.

Segefeldt, Fredrik: *Fattigdom enligt Sida*, Timbro, 2007.

Sidas policy för stöd för det civila samhället i svenskt utvecklingssamarbete, Sida, 2007.
Sveriges nya politik för global utveckling, Sveriges Riksdag, särtryck 2003.

Silén, Birgitta: *Arbetarrörelsen och södra Afrika 1960-94*, Nielsen & Norén förlag, 2007

SOU 1991:48 *Bistånd genom enskilda organisationer*.

Sveriges politik för global utveckling, Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3.

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

Utredning av misstänkta oegentligheter/fel i biståndsprojekt, Allegretto Revision AB, 2008.

Dessutom diverse artiklar ur Sidas tidning OmVärlden samt hemsidor från en rad organisationer som t ex Diakonia, Forum Syd, Palmecentret.