

Budgetstöd

– relationen till de svenska biståndspolitiska målen: att skapa förutsättningar för de fattiga att själva driva sin utveckling, uppnå jämlika förhållanden mellan givare och mottagare och fattigdomsbekämpning.

Av: Tina Johansson
Handledare: Björn Hassler

Abstract

Swedish development assistance policy states that the primary goal of Swedish aid is to fight poverty and contribute to measures that will increase the developing country's ability to establish a better social and economic life for its inhabitants. From the beginning in the early 50s Sweden has rejected the imposition of conditions on aid, but over the years they have somewhat altered this policy. The promotion of budget support has increased in the last years and thereby the conditions that are worked out in accordance with the developing country's government. The rationale behind budget support is to contribute to a situation whereby the developing country's government is in a position of ownership. But how does this correlate to Swedish development assistance policy with focus on partnership and democracy promotion? Striving for incorporating the poor people's knowledge and participation, there is a need to acknowledge that donors cannot impose conditions that determine the process. I found that budget support correlates to Swedish values of fostering partnership, focusing on attacking poverty through a holistic approach and working to include the poor people in the process and therefore conclude that this is the right path for Swedish long-term assistance.

Keywords: budget support, Sweden, development assistance policy, conditionality, partnership.

Innehållsförteckning

Abstract	2
Innehållsförteckning	3
1. Introduktion	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Problemdiskussion	4
1.3 Frågeställning	4
1.4 Syfte	5
1.5 Avgränsning	5
1.6 Metod	5
2. Teori	7
2.1 Bistånd och fattigdomsbekämpning	7
2.2 Ekonomisk teori	7
2.2.1 Gap modell	7
2.2.2 Gap closing	8
2.3 Främjande av demokrati och mänskliga rättigheter	8
2.4 Villkorsbistånd	9
2.5 Partnerskap och Policy Dialog	10
2.6 Summering	12
3. Empiri	13
3.1 Historik av svenskt bistånd	13
3.1.1 1960-talet	13
3.1.2 1970-talet	13
3.1.3 1980-talet	14
3.1.4 1990-talet	15
3.1.5 2000-talet	15
3.1.6 Sveriges mål med bistånd 2008	16
3.1.7 Landfokusering	16
3.1.8 Summering	16
3.2 Budgetstöd	17
3.2.1 Ägandeskap	18
3.2.2 Villkor	19
3.2.3 Riktlinjer för samarbetsstrategier	21
3.2.4 Beslut	23
3.2.5 Kort om varje land som får budgetstöd	24
3.2.6 Svagheter och uppföljning	25
3.2.7 Summering	28
4. Analys	29
4.1 Bistånd och fattigdomsutveckling	29
4.2 Ekonomisk teori	30
4.3 Demokrati	30
4.4 Villkor	31
4.5 Partnerskap	32
4.6 Summering	33
5. Slutdiskussion	35
6. Referenser	36

1. Introduktion

Här introduceras bakgrunden till min studie och orsaken till att den genomförs.

1.1 Bakgrund

Sveriges biståndspolitik fastställdes i proposition 1962:100. Mycket i världen har förändrats sedan dess men svenska mål för biståndet består. Det övergripande målet är fortfarande att utrota fattigdomen och hjälpa fattiga att själva utvecklas. Att länderna själva ska driva utvecklingen har på senare år fått större genomslagskraft i internationella studier och grundar sig i insikten att det måste finnas en politisk vilja och en drivkraft från regeringen i utvecklingslandet för att uppnå förändring. Sverige förespråkar en neutral politik som inte påverkar mottagarlandets styrelseskick, och motsatte sig från början villkorsbundet bistånd (dvs. att biståndet är knutet till ett visst ändamål eller vissa produkter) men har med tiden lättat på dessa restriktioner och förespråkar idag budgetstöd för långsiktigt biståndssamarbete. Budgetstöd innebär att biståndet går direkt till landets budget med vissa restriktioner för inom vilka områden biståndet ska distribueras. Målet med att tillämpa budgetstöd är att skapa en jämställd relation mellan givare och mottagare, där mottagaren får större kontroll över sin egen utveckling. Dock fastställs även förebyggande krav för att försäkra att biståndet används till fattigdomsbekämpning och uppbyggandet av en stabilare ekonomi.

1.2 Problemdiskussion

Svenska biståndspolitiska mål består dels av ekonomiska och sociala reformer för fattigdomsbekämpning och att skapa förutsättningar för de fattiga att själva driva sin utveckling och dels av främjandet av demokratiska processer och jämlika förhållanden mellan givare och mottagare med respekt för ett lands suveränitet. Frågan är om budgetstöd som påverkar mottagarlandets styrelsesätt är i linje med svenska biståndspolitiska mål med tanke på uppfyllande av målen för partnerskap (mellan givare och mottagare), demokratisk utveckling och att länderna ska driva sin egen utveckling eftersom budgetstöd är en form av villkorsbistånd som Sverige länge motsatt sig?

1.3 Frågeställning

Är budgetstödet i linje med de svenska biståndspolitiska målsättningarna: att skapa jämlika förhållanden mellan givare och mottagare och förutsättningar för fattiga att själva driva sin utveckling?

1.4 Syfte

Mitt övergripande syfte är att öka förståelsen för Sveriges inställning till budgetstöd. För att besvara min frågeställning ämnar jag undersöka om budgetstöd är metoden för att bidra till målen av fattigdomsbekämpning, demokratisk utveckling och mer jämlika förhållanden mellan givare och mottagare. Studien genomförs genom kartläggning av hur svenska biståndspolitiska målsättningar har utvecklats sedan 1950-talet och hur synen på villkorsbistånd har förändrats.

1.5 Avgränsning

Jag behandlar endast budgetstöd som biståndsform och det bilaterala samarbetet mellan ländernas regeringar. Denna studie är fokuserad på långsiktigt utvecklingssamarbete i de länder i Afrika som Sverige allokerar budgetstöd till. Jag är medveten om att en stor del av stödet till Afrika relateras till andra biståndsflöden såsom humanitärt bistånd men detta berörs inte i min studie.

1.6 Metod

Min undersökning är genomförd med kvalitativ metod vilket innebär att jag studerar och tolkar mina källor för att få en överblicksbild av sambandet mellan budgetstöd, villkor och Sveriges politik.¹ Materialet bygger på sekundära källor. Sveriges politik för utvecklingssamarbete är definierat i regeringspropositioner. Propositionerna, som offentliga dokument, fastställer vilka förändringar regeringen strävar efter att genomföra och påverkar alla människors dagliga liv i Sverige. Riktlinjerna fastställer hur arbetet ska genomföras och jag vill belysa att detta är arbetsförslag på förändringar som inte beskriver hur verkligheten ser ut eller kommer att se ut.

Med begränsningen att endast behandla Sveriges budgetstöd insåg jag svårigheterna i att hitta material som enbart relaterade till de svenska åtagandena. Då budgetstöd ges till utvecklingslandets budget är det svårt att se vad de svenska bidragen medverkat till för förändringar eftersom många andra organisationer och länder även bidragit till budgeten. Dessutom är det ännu för tidigt att se några långsiktiga resultat av budgetstödet, dels beroende på att det är svårt att se vad budgetstödet bidragit till eftersom det kanaliseras genom budgeten där givare inte har full insikt och dels p.g.a. att det bara existerat i några år. Jag strävade efter

¹ Johannessen, Asbjorn. & Tufte, Per Arne, Introduktion till samhällsvetenskaplig metod, Liber AB, Malmö, 2003, s. 84 ff

att göra en oberoende studie där jag försökte hitta både för och nackdelar. Många av mina källor är studier som härstammar från institut och myndigheter som bör ha en oberoende inställning, men jag önskar att jag kunde ha hittat fler utomstående källor utan relation till myndigheterna. Skrivelser från myndigheter kan vara vinklade då de kan härstamma från en politisk åsyn eller p.g.a. ett egenintresse i frågan. Det är möjligt att de utvärderande instituten eller undersökningarna är extra kritiska då de är tillsatta för att utvärdera. Jag hanterade detta problem genom att ta del av rapporter från så spridda organ som möjligt och de få rapporter som fanns att tillgå från folkrörelserna som oftast är partipolitiskt obundna och som arbetar direkt med andra folkrörelser i samarbetslandet.

Jag har använt mig av deduktiv teori då jag utifrån teorier för villkorsbistånd, fattigdomsbekämpning, partnerskap och demokrati har analyserat hur den svenska politiken åtföljs.² Dessa teorier bygger på studier av Amartya Sen, Robert Cassen och Stephen Browne som alla är väl erkända inom biståndsdebatten.

²Johannessen, Asbjorn. & Tufte, Per Arne, Introduktion till samhällsvetenskaplig metod, Liber AB, Malmö, 2003, s. 258

2. Teori

Detta avsnitt behandlar de teorier för fattigdomsbekämpning, demokrati, jämlikhet mellan givare och mottagare och villkorsbistånd som är relevanta för att undersöka min frågeställning.

2.1 Bistånd och fattigdomsbekämpning

Biståndet ska bidra till hållbar utveckling där de främjar åtgärder som är ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbara i längden för att länderna så småningom ska kunna bli självförsörjande. Biståndet har haft en positiv inverkan på den utveckling som skett, framförallt i Afrika.³ Dock har biståndsprojekt visat sig svårast att genomföra i de allra fattigaste länderna där de har behövts som mest.⁴

Fattigdomsbekämpning kräver en multidimensionell approach där många olika faktorer påverkas och förändras.⁵ Fattigdomsbekämpning berör inte endast ekonomisk tillväxt och finansiella kapitaltransaktioner utan tonvikt måste läggas på demokratiska processer, respekt för mänskliga rättigheter, och förbättringar av den allmänna sektorn för att uppnå en hållbar utveckling.⁶ De positiva effekterna såsom förbättrad social och ekonomisk utveckling som bistånd kan bidra till är beroende av mottagarlandets regeringens samarbetsvilja och hängivelse till utvecklingsprocessen.⁷ Detta styrks av Världsbankens forskningsrapport från 1998 som redogör att bistånd kan bidra till fattigdomsutveckling och ekonomisk tillväxt i länder med bra policys och makroekonomisk stabilitet.⁸

2.2 Ekonomisk teori

2.2.1 Gap modell

Gap filling utgör grundtanken bakom biståndet där de rika länderna sänder kapital för att fylla det finansiella glappet i utvecklingsländernas ekonomier.⁹ Rostow förklarade detta med sin teori om take-off stadier där det viktigaste var att införa kapital för att få fart på ekonomin.

³ *Dragkampen om biståndet*, Diakonia, Stockholm, 2007, sid 15

⁴ Anna Thunmarker, *Strukturanpassning och Budgetstöd- en jämförelse mellan effekterna av de två strategierna för att mildra skuldtyngha länders problem*, 2005 s. 26

⁵ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, Utrikesdepartementet, s. 201

⁶ Sida, *Sida at work- A Guide to Principles, Procedures and Working Methods*, 2005, s. 15

⁷ Ravi Kanbur, 'Conditionality and debt in Africa' i F Tarp (ed.), *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*, Routledge, New York, 2000, s. 412

⁸ Stephen Browne, *Aid and influence: do donors help or hinder?*, Earthscan, London, 2006, s. 44; Globkom, 2001, s. 190

⁹ Pär Krause, *Det svenska biståndsberoendet: Om intressen och värderingar inom den svenska biståndsindustrin*, Timbro förlag, 2007, sid 25

Kapital och resursmobilisering fastställdes som byggstenarna för främja en hållbar och självförsörjande struktur.¹⁰ De efterföljande stegen i Rostows teori propagerar för ökade krav på politisk, social och institutionell förbättring för fortsatt utveckling.¹¹

2.2.2 Gap closing

Att tillämpa gap closing istället för gap filling kommer att leda till att landet blir självförsörjande eftersom det inte längre kommer att behöva bidrag för att fylla hålet. Gap closing uppnås genom att stödja en politik för förbättring av den finansiella strukturen genom uppbyggandet av institutionell kapacitet, öka tillväxten och locka till sig investeringar och främja exportinsatser.¹² Budgetstöd kan effektivt stabilisera ekonomin genom förvaltning av valutakurser, genom att finansiera underskottet och motverka inflation. Detta skapar en investeringsvänlig miljö och förhindrar att privata investeringar säljs ut.¹³

2.3 Främjande av demokrati och mänskliga rättigheter

Amartya Sen propagerar för att det aldrig har inträffat en svältkatastrof i ett demokratiskt land.¹⁴ Demokratiska regeringar är oftast mer stabila eftersom alla grupper i samhället är representerade. Främjandet av demokrati strävar efter att alla människor ska få möjlighet att uttrycka sin åsikt, bli delaktiga och ha möjlighet att påverka beslut och bli synliga i samhället och ha tillgång till de rättigheter de har rätt till.¹⁵ Mänskliga rättigheter, som namnet antyder är universella och gäller för alla.¹⁶

Politisk och social frihet är avgörande medel för utveckling. När människor får möjlighet att påverka politiska beslutsprocesser, sina sociala förhållanden, ta initiativ till eget företagande och det finns ett socialt försäkringsskydd för de som hamnar utanför samhället, växer deras förmåga att försörja sig själva. Befolkningen måste ha en delaktig roll i utvecklingsprocessen för att själva kunna bygga hållbara levnadsförhållanden som är baserade på deras normer och värderingar som de vill sträva efter att upprätthålla. Människor skapar utveckling, men är beroende av hur deras levnadsstandard ser ut i förhållande till hälsovård, utbildning, kapacitet

¹⁰ Alvin So, *Social change and development: Modernization, dependency and world- system theories*, Sage Publications, 1990, s. 29

¹¹ Stephen Browne, *Aid and influence: do donors help or hinder?*, Earthscan, London, 2006, s. 25

¹² Maria Nilsson, UTV working papers 2004:4, *Effects of budget support-discussion of early evidence*, s. 14

¹³ Maria Nilsson, UTV working papers 2004:4, *Effects of budget support-discussion of early evidence*, s. 19 ff

¹⁴ Amartya Sen, *Development as freedom*, Oxford University Press, New York, 1999, s. 150

¹⁵ Boutros Boutros-Ghali, 'An agenda for democratization: democratization at the international level' i B Holden (ed.), *Global democracy: key debates*, 2000, Routledge London, s. 106

¹⁶ Amartya Sen, *Development as freedom*, Oxford University Press, New York, 1999, s. 228

etc.¹⁷ Staten ska endast ha en stödjande roll som kan tillgodose dessa behov för hälsosamma levnadsförhållanden.¹⁸

2.4 Villkorsbistånd

Villkorligt bistånd bestäms på policy nivå, där regeringen i landet får bistånd under förutsättning att de genomför projekten på ett sätt som bestäms av givarlandet eller en multilateral organisation som IMF eller Världsbanken.¹⁹ Genom att belägga krav på biståndet försäkras att mottagarlandet hela tiden strävar efter förändring för att inte förlora biståndet.²⁰ Denna typ av bistånd uppkom för att hjälpa länderna överkomma det ekonomiska underskottet och försäkra att pengarna som utlånades genom de internationella bankerna IMF eller Världsbanken betalades tillbaka.²¹ Villkoren kan bestå av tekniska innovationer, tillämpning av vissa produkter, fokusering på vissa områden eller gemensamma åtgärder både givare och mottagare strävar efter.²² Första fasen tog sig formen av strukturanpassningsprogram och strävade efter en öppen marknad genom ekonomiska reformer såsom devalvering, privatisering och en reducering av den allmänna sektorn²³ för att uppnå makroekonomisk stabilisering och ekonomisk tillväxt.²⁴ Men detta ledde till att de fattigaste fick det ännu sämre. De statliga bidragen till den allmänna sektorn minskades och ersattes med privatiseringar vilket blev ytterligare en börda för de fattiga. Då de blev tvungna att betala för vatten och hälsovård.²⁵ Både Norge och Storbritannien har motsatt sig detaljspecifika krav av biståndsflöden.²⁶ 2002 införde IMF nya riktlinjer för villkorsbistånd där de klargjorde prioritet på nationellt ägandeskap och färre villkor.²⁷

Insikten att utvecklingsländerna saknade den institutionella grunden för hantering av finansiella resurser gjorde att politiska och institutionella reformer adderades som villkor.

¹⁷ Stefan De Vylder, *Utvecklingens drivkrafter om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syds Förlag, Värnamo, 2002, s. 41

¹⁸ Amartya Sen, *Development as freedom*, Oxford University Press, New York, 1999, s. 53

¹⁹ Gösta Edgren, *Swedish aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, s. 52.

²⁰ Stefan De Vylder, *Utvecklingens drivkrafter om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syds Förlag, Värnamo, 2002, s. 412

²¹ Stephen Browne, *Aid and influence: do donors help or hinder?*, Earthscan, London, 2006, s. 45

²² Maria Nilsson, UTV working papers 2004:4, *Effects of budget support-discussion of early evidence*, s. 48

²³ Stephen Browne, *Aid and influence: do donors help or hinder?*, Earthscan, London, 2006, s. 45

²⁴ Stefan De Vylder, *Utvecklingens drivkrafter om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syds Förlag, Värnamo, 2002, s. 36 & s. 122

²⁵ Anna Thunmarker, *Strukturanpassning och Budgetstöd- en jämförelse mellan effekterna av de två strategierna för att mildra skuldtyngda länders problem*, 2005 s. 15-23

²⁶ Folkrorelseutvärdering. *Sveriges politik för global utveckling - i praktiken*, 2006, s. 9

²⁷ Stefan De Vylder, *Utvecklingens drivkrafter om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syds Förlag, Värnamo, 2002, s.106; Stephen Browne, *Aid and influence: do donors help or hinder?*, Earthscan, London, 2006, s. 45

Budgetstöd utgör andra generationen villkorsbistånd och inriktas på att främja en mer demokratisk regeringspolitik och stabilisera makroekonomin genom finansiella bidrag till utvecklingslandets budget för genomförandet av dess strategi för fattigdomsbekämpning.²⁸

Ett grundläggande krav för att få budgetstöd är att länderna ska utarbeta PRSPs (Poverty Reduction Strategy Paper) i samarbete med Världsbanken för att få budgetstöd. Dessa innehåller de sociala, makroekonomiska och politiska processer som landet ska genomföra de närmaste åren för att bekämpa fattigdomen. PRSP ska vara baserad på utvecklingslandets mål, förslag och metoder för fattigdomsbekämpning och främja mottagarländernas ägandeskap av processen.²⁹ Handlingsplanen med inkluderade villkor arbetas fram genom en samarbetsdialog med regeringen i landet och andra partners i processen och³⁰ ska ha en långsiktig framtoning med fokus på resultat.³¹ Villkoren ska utformas genom landets reformåtgärder och inga nya krav som inte har anknytning till landets PRSP bör ställas.³² PRSP behöver inte nödvändigtvis godkännas av regeringen i landet den ska gälla för men måste godkännas av Världsbanken.³³ Budgetstöd kräver ett transparent och effektivt regeringssystem där staten tar ansvar för att genomföra och förbättra utvecklingsprocessen.³⁴

2.5 Partnerskap och Policy Dialog

Villkorsbistånd har inte uppfyllt förväntningarna,³⁵ då ökade krav har visat sig leda till minskad upprätthållelse.³⁶ Utvecklingsländer har hittat sin egen väg mot utveckling oavsett om villkorligt bistånd är implementerat.³⁷ De länder som påbörjat en framgångsrik utvecklingsprocess, har utarbetat en inhemsk strategi som gett tillväxten en rivstart och kunnat förbättra det ekonomiska systemet.³⁸ Effekten av bistånd skiljer sig från land till land och bekräftar slutsatsen att enbart externa reformer inte kan förändra samhällsstrukturen. Det är

²⁸ Stefan De Vylder, *Utvecklingens drivkrafter om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syds Förlag, Värnamo, 2002, s.106; Stephen Browne, *Aid and influence: do donors help or hinder?*, Earthscan, London, 2006, s. 45

²⁹ Gösta Edgren, *Swedish aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, s. 50.

³⁰ Regeringsproposition 2002/03:122, s. 58; L Acevedo Narea, Christensen M, s. 7 & s. 11

³¹ IMF, *Factsheet Poverty Reduction Strategy Papers* 080515,

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>,

³² Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 194

³³ Sida, Sida Evaluation 02/03, Supporting Ownership: Swedish development cooperation with Kenya, Tanzania and Uganda, Volume 1, 2002, s. 3 ff

³⁴ *Sida at work- a guide to principles, procedures and working methods*, 2005, s. 22

³⁵ Ravi Kanbur, 'Conditionality and debt in Africa' i F Tarp (ed.), *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*, Routledge, New York, 2000, s. 416

³⁶ Stephen Browne, *Aid and influence: do donors help or hinder?*, Earthscan, London, 2006, s. 44

³⁷ Stephen Browne, *Aid and influence: do donors help or hinder?*, Earthscan, London, 2006, s. 43

³⁸ Stefan De Vylder, *Utvecklingens drivkrafter om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syds Förlag, Värnamo, 2002, s. 137 & 160

snarare landets egen policy och ekonomiska möjligheter som bestämmer utvecklingsmöjligheterna.³⁹ Detta gjorde att biståndsdebatten under 1990-talet skiftade fokus från konditionalitet (villkorsbundet bistånd) till partnerskap.⁴⁰ Det ska leda till en mer jämlik biståndspolicy där både mottagarlandet såväl som givarlandet kan påverka hur pengarna ska distribueras.⁴¹ Samverkan, dialog och stärkandet av det finansiella styrelsesättet är vitala områden för att uppnå goda resultat genom budgetstöd.⁴²

2005 ratificerades Parisdeklarationen för att effektivisera biståndet. Deklarationen fastställer att givarländerna ska arbeta för att bättre koordinera biståndet till varje lands förutsättningar och behov, genom samarbetsdialog med mottagarlandet. Mottagarländerna ska förändra den ekonomiska och politiska strukturen i landet så att det främjar utveckling. Båda ska tillsammans förbättra resultatuppföljningen⁴³ och harmonisera biståndsresurserna⁴⁴ för att öka biståndets effektivitet.⁴⁵ Villkorsbistånd har inte upphört trots främjandet av partnerskap. I viss mån har t.o.m. kraven utökats till främjandet av demokratiska styrelsesätt och fattigdomsinriktade åtgärder.⁴⁶

Partnerskapen har snarare tagit sig formen av policy dialog. Policy dialog är en dialog mellan givare och mottagare om den inhemska politiska strukturen och hur biståndsflödet kan influera resultatet. Vissa hävdar att detta är en mer lämplig allokering av bistånd än att använda det till att fylla det ekonomiska gapet i mottagarlandet. Mottagarna har i ökande grad accepterat dessa överträdelser på suveräniteten och beslutsfattandet för att få erhålla bistånd. De avgörande faktorerna för ett framgångsrikt samarbete är givares möjligheter att anskaffa tillräckliga resurser för att upprätthålla långsiktiga åtaganden, den analytiska och förhandlaren förmågan hos mottagaren och förmågan hos givaren att förstå lokala

³⁹ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, Utrikesdepartementet, s. 201s. 191

⁴⁰ Stefan De Vylder, *Utvecklingens drivkrafter om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syds Förlag, Värnamo, 2002, s. 40

⁴¹ Gösta Edgren, *Swedish aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, s. 49

⁴² Sida at work- a guide to principles, procedures and working methods, 2005, s s. 19 ff

⁴³ Regeringen, *Budgetstödet resultat utvärderat*, 080508 <http://www.regeringen.se/sb/d/10422/a/55579>

⁴⁴ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 21

⁴⁵ Sida, *Årsredovisning*, 2007, s. 17

⁴⁶ Stefan De Vylder, *Utvecklingens drivkrafter om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syds Förlag, Värnamo, 2002s. 193

förutsättningar och att vara flexibel inför att förändra projekt ifall situationen skulle förändras. Skillnaden mellan konditionalitet och dialog är trådsmal om ens existerande.⁴⁷

2.6 Summering

Fattigdomen måste bekämpas genom långsiktiga och hållbara lösningar genom samhällsstrukture reformer med fokus på demokratiutveckling och ekonomisk stabilitet och med integration av den fattiga befolkningen i processen. Bistånd till fattigdomsbekämpning innefattar idag inte endast tillförandet av kapital utan i ökande utsträckning även institutionella och strukturella förändringar. Det kräver en stark regering som har kontroll över processen. Givarna fastställer villkor på budgetstödet för att försäkra att pengarna allokeras till lämpliga sektorer. Genom att tillämpa budgetstöd vidkänns betydelsen av att behandla utvecklingsländernas regeringar som en jämlik partner och utgå från deras uppfattningar om vilka åtgärder som bör tillämpas, vilket leder till att de får mer kontroll över utvecklingsprocessen. Utvecklingsprocessen blir mer sammanhållen och koordinerad med mindre administrativa kostnader och en starkare regering.

⁴⁷ Robert Cassen, *Does Aid Work*, Oxford, New York, 1986, s. 69 ff

3. Empiri

I detta avsnitt redogörs historiken av hur Sveriges biståndspolitik utvecklats sedan 1960-talet samt synen på att belägga villkor på biståndet. Därefter presenteras Sveriges perspektiv på budgetstöd och riktlinjer för hur stödet ska utformas.

3.1 Historik av svenskt bistånd

Genom att studera regeringspropositioner mellan 1960-2000-talet klargörs hur Sveriges regering vill styra och förverkliga målen för utvecklingssamarbetet.

3.1.1 1960-talet

1962 togs det första steget att skriva ner riktlinjer för svenskt bistånd i proposition 1962:100 som senare har kommit att kallas ”Bibeln av bistånd”. Motiveringen till att ge bistånd var grundade i moralisk plikt och solidaritet.⁴⁸ Biståndet omfattade kapitaltransaktioner till ett fåtal utvecklingsländer för att stabilisera och få fart på ekonomin så att länderna sedan själva skulle kunna utvecklas.⁴⁹ Sverige eftersträvade ett neutralt bistånd och motsatte sig starkt att biståndet skulle kopplas till politiska eller kommersiella villkor och ansåg att endast behovet var avgörande.⁵⁰

1965 skapades SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency) för att koordinera det svenska utvecklingsarbetet.⁵¹ Budgetpropositionen 1968 beslutade att öka biståndsbudgeten med 25 % varje år för att kunna uppnå 1 % v BNP.⁵² Sida har hand om 54% av svenska biståndet medan resten hanteras av utrikesdepartementet och Swedfund.⁵³

3.1.2 1970-talet

Fattigdom är ett mycket komplext och mångdimensionellt problem som kräver ett långsiktigt åtagande för att kunna förändra situationen.⁵⁴ Kontinuitet och prioritet till långsiktiga projekt

⁴⁸ Christian Andersson, 'Breaking Through', i P Frühling (ed.), *Swedish development aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, 28f

⁴⁹ Björn Hassler, *Science and politics of foreign aid:swedish environmental support to the Baltic States*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht,2003, s. 53

⁵⁰ Gösta Edgren, *Swedish aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, s. 48 ; Regeringsproposition 1962:100, s. 135

⁵¹ Börje Ljunggren, 'Swedish goals and priorities', i P Frühling (ed.), *Swedish development aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, 67

⁵² Regeringsproposition 1977/78:135, s. 8

⁵³ Sida, *Så arbetear Sverige och Sida med bistånd*, 080508, <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=105>

⁵⁴ Regeringsproposition 1962:100, s. 5

har blivit nyckelkoncept inom svenskt biståndsarbete.⁵⁵ 1971 introducerades landprogrammen⁵⁶ vilket möjliggjorde distribution av större biståndsvolymer till länder som förde en aktiv politik mot utvecklingsfrämjande åtgärder.⁵⁷ Statsbidrag blev den dominerande formen av bistånd och skulle allokeras till de sektorer där inhemsk vinst för utvecklingslandet var liten såsom utbildning eller hälsovård.⁵⁸

Sverige stod fast vid sin position för villkorslöst bistånd trots att projekt misslyckades till följd av motarbetande lagstiftning i utvecklingsländerna.⁵⁹ Biståndet förespråkades ske på mottagarlandets villkor och att givare inte skulle beblanda sig i deras affärer. Givarlandets preferens skulle tas till mer hänsyn än Sveriges uppfattning om vad pengarna skulle spenderas på.⁶⁰ Detta grundades i en insikt om att varje enskilt land har olika förutsättningar och olika problem som behöver tacklas, vilka de bäst själv har erfarenhet och möjlighet att göra. Denna period identifierades av frigörelse, respekt för en nations suveränitet och det internationella klimatet som rådde under kalla kriget. I många fall har biståndet utdelats till länder som har proklamerat en likasinnad politik som Sverige.

3.1.3 1980-talet

Kritiken mot landprogrammen växte sig stark under mitten av 80-talet när många länder förklarade sig oförmögna att betala av sina statsskulder. De borgerliga partierna ville överge inriktningen helt och istället satsa på projektbistånd för att ha möjligheten att mer flexibelt och ekonomiskt effektivt kunna välja vilka projekt man ville stödja och inte fastna i åtaganden till vissa länder.⁶¹ Biståndspolicyn förändrades mot en linje liknande Världsbanken och IMF.⁶² Åsikter och krav på vad som behövdes för utveckling var inte längre betraktade som beblandning i landets affärer utan snarare som en nödvändighet.

⁵⁵ Christian Andersson, 'Breaking Through', i P Frühling (ed.), *Swedish development aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, s. 40

⁵⁶ Gösta Edgren, *Swedish aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, s. 49

⁵⁷ Björn Hassler, *Science and politics of foreign aid:swedish environmental support to the Baltic States*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht,2003, s. 65; Ljunggren, s. 71

⁵⁸ Gösta Edgren, *Swedish aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, s. 57

⁵⁹ *ibid*, s. 54

⁶⁰ Regeringsproposition 1977/78:135, s. 122

⁶¹ Gösta Edgren, *Swedish aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, s. 50 ff

⁶² Björn Hassler, *Science and politics of foreign aid:swedish environmental support to the Baltic States*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht,2003, s. 76 ff.

3.1.4 1990-talet

Under denna period lades tonvikt vid sociala och politiska aspekter av landets policyutveckling och uppbyggandet av institutioner.⁶³ Under åren har biståndspolitiken tappat det övergripande målet om fattigdomsinriktning och nu har frågor såsom demokrati, mänskliga rättigheter, internationell Kooperation mellan olika aktörer och kommersiella intressen ett stort inflytande i processen.⁶⁴ Proposition 1996/97: 169 belyser att bistånd endast kan stödja den förändring som måste ske inom landet.

3.1.5 2000-talet

2003 antogs regeringens proposition 2002/03: 122, PGU (Politiken för global utveckling), i syftet att anpassa alla politikområden till en politik som främjar en rättvis global utveckling och förhindra att olika politikområden motarbetar varandra. Politiken skapades i linje med införlivandet av ett flertal deklARATIONER bland annat millenniumdeklarationen, resultatet från Doha 2001, Monterrey konferensen och FN:s världstopp möte om hållbar utveckling i Johannesburg 2002.⁶⁵

Huvudmålet med regeringens politik är att utrota fattigdomen och skapa förutsättningar för fattiga att själva driva sin utveckling.⁶⁶ Två perspektiv har lyfts fram som ska tas i beaktning, rättighetsperspektivet och fattiga människors perspektiv på utveckling. Rättighetsperspektivet, innebär att speciell hänsyn ska tas för demokrati och mänskliga rättigheter och de fattigas perspektiv på utveckling ”innebär en förskjutning av fokus från rika länder till fattiga och från regeringar till enskilda människor”. Det betyder att fokus ska ligga på de fattigas behov, förutsättningar och prioriteringar samt att de ska synliggöras och tydliggöras.⁶⁷ I regeringen senaste skrivelse 2007/08: 89 angående PGU konstateras att ”samverkan och samstämmt agerande för utveckling kräver politiskt ägarskap och riktade insatser för att säkerställa politikens genomförande”. Ett resultatbaserat arbete poängteras där varje delmål är uppföljningsbart och verksamhetsspecifikt.⁶⁸

⁶³ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 199

⁶⁴ Björn Hassler, *Science and politics of foreign aid: Swedish environmental support to the Baltic States*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2003, s. 47

⁶⁵ Regeringens proposition 2002/03:122, s. 7 ff

⁶⁶ *ibid*, s. 59 f

⁶⁷ Regeringsproposition 2002/03:122, s. 21 f

⁶⁸ Regeringsproposition 2007/08:89, s. 50

3.1.6 Sveriges mål med bistånd 2008

Det övergripande målet för bistånd är fattigdomsbekämpning och att skapa förutsättningar för fattiga människor att själva driva sin utveckling. För att effektivisera och skapa bättre kvalitet på biståndet fokuseras det bilaterala långsiktiga utvecklingssamarbetet till färre länder och främst till länder i Afrika. Ekonomisk tillväxt ska underlättas genom skapandet av en fungerande marknadsekonomi med en privat sektor och en öppen marknad för handel och investeringar.⁶⁹ Regeringen fastställer att prioritet till följande områden ska genomsyra det svenska utvecklingssamarbetet: demokrati och mänskliga rättigheter, miljö, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen.⁷⁰ Demokrati- och mänskliga rättighetsåtgärder uppgår till en fjärdedel av det totala biståndet genom Sida.⁷¹

3.1.7 Landfokusering

Parisdeklarationen tillkännager att givarna ska begränsa sina insatser till de områden där de anses bäst lämpade för att minska den administrativa belastningen på mottagarländerna och för att uppnå effektivare resultat med det biståndet som ges. Sverige ska bedriva långsiktigt samarbete med 12 länder genom att stärka regeringarna och gynna demokratiska processer.⁷² Länderna är utvalda av regeringen och ska främja de mål och perspektiv som belyses i PGU.⁷³ Sverige ger budgetstöd till sex länder i Afrika.⁷⁴

3.1.8 Summering

Sverige har förespråkade ett neutralt bistånd med fokus på att förse fattiga länder med bidrag för att själva ta sig ur fattigdomen sedan 1960-talet fram till idag. I begynnelsen var målen generella med fokus på att bidra med kapital för att få fart på ekonomin men har under åren ändrats till mer specifika mål för ekonomisk tillväxt och respekt för mänskliga rättigheter som även har inneburit en omställning från neutralt bistånd till mer villkorsbaserat bistånd. Kontinuitet och långsiktiga åtaganden har varit en röd tråd sedan 1960. En viktig utveckling var utarbetandet av PGU där Sverige fastställer en mer samstämmig politik.

⁶⁹ Regeringsproposition 2002/03:122, s. 26 f

⁷⁰ *Faktablad: Budget 2008- Utrikesdepartementets förslag., 2007*

⁷¹ Sida, *Årsredovisning, 2007*, s. 19

⁷² *Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete*, Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, 2007, s.2 ff

⁷³ *Vägledning – bedömningsgrunder för landfokusering*, Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, 2007, s 1

⁷⁴ *Regeringen skärper riktlinjerna för budgetstöd inom biståndet*, Regeringen, 080509,
<http://www.regeringen.se/sb/d/10479/a/102601>

3.2 Budgetstöd

Enligt Sida är budgetstöd den föredragna formen av långsiktigt stöd till utvecklingsländer då den reflekterar insikten i att attackera åtskilliga faktorer för att bekämpa fattigdom.⁷⁵ Valet av budgetstöd som biståndsform grundas dels i Sveriges mål för fattiga att själva kunna styra sin utveckling⁷⁶ och dels i ratificeringen av Parisdeklarationen.⁷⁷ Sida framhåller att budgetstöd ska fungera som en morot att vilja fortsätta att genomföra förbättringar inom samhällsstrukturen,⁷⁸ anpassat efter länders individuella behov och förutsättningar.⁷⁹ Biståndet bygger på överföring av kunskap, kapital och kapacitetsuppbyggnad till landets budget.⁸⁰ Landet bör ha en stabil ekonomisk struktur för att det ska vara lämpligt med budgetstöd som biståndsform.⁸¹ Fördelarna med budgetstöd är minskade transaktionskostnader genom mindre administrativa kostnader, större givarsamordning, effektivare budgetallokering, bättre förutsättningar att genomföra projekt p.g.a. större förutsägbarhet av finansiella resurser.⁸² Budgetstöd har genererat positiva resultat genom större tillgång till allmänna tillgångar inom hälsovård och utbildning.⁸³

Budgetstöd skapar klarare förutsättningar för givare att få insikt i hela mottagarlandets strategi för utveckling, hur den ska förverkligas samt åskådliggör politiska aspekter. Det är krävande för givarlandet då stora kapitalinsatser, utförligare kunskaper om länder och utbredd analys samt mer personal krävs i landet.⁸⁴ Därför är det vitalt att endast engagera sig i ett fåtal länder och där bedriva långsiktigt utvecklingsamarbete.⁸⁵ I utvecklingsländerna är många aktörer (NGOs, givarländer, multilaterala organisationer) aktiva på samma gång och alla har olika mål och krav med sina projekt. Givarens intresse bygger på uppfyllelse av biståndspolitiska mål, fred och hållbar utveckling samt egenintresse från organisationer och företag.⁸⁶ Harmonisering mellan givare är viktigt för att förhindra att bidraget skapar obalans i budgeten eller att mottagarlandet får motsägelsefulla föreställningar. Givarsamordning innebär att alla

⁷⁵ *Sida at work- a guide to principles, procedures and working methods*, 2005, s. s. 39 ff

⁷⁶ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd –regeringens och Sidans hantering av en central biståndsform 2007:31*, 2007, s. 15

⁷⁷ Sida, *Årsredovisning*, 2007, s. 17

⁷⁸ Sida, *Budgetstöd en bra metod att bekämpa fattigdom*, 080508

<http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=519&a=18256>

⁷⁹ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 205

⁸⁰ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 189

⁸¹ Regeringsproposition 2002/03:122, s. 44

⁸² *Sida at work- a guide to principles, procedures and working methods*, 2005, s. 22

⁸³ *Budgetstödet resultat utvärderat*, Regeringen, 080508, <http://www.regeringen.se/sb/d/2581/a/64358>

⁸⁴ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 209

⁸⁵ Regeringsproposition 2002/03 : 122, s. 89.

⁸⁶ Regeringsproposition 1996/97:169, s. 35

givare får större förståelse för varandras mål med biståndet och skapar ett forum där en gemensam strategi utarbetas. Är givarna inte överens om villkor kan det äventyra ägandeskapet och partnerskapet samtidigt som mottagarlandet får svårt att tillgodose olika givares villkor.⁸⁷ Givarsamordning kan uppfattas av mottagarlandet som att givarna går ihop vilket leder till att de känner sig undertryckta men givarsamordning har i de flesta fall genererat positiva resultat. I Tanzania har givarharmonisering lett till en gemensam och sammanhållen strategi som följer mottagarlandets önskan och där även regeringen stärks.⁸⁸ Det leder till en mer långsiktigt hållbar utveckling eftersom olika komponenter bidrar till varandras utveckling. En skola initierad av svenskt bistånd kan inte bli framgångsrik om ingen har möjlighet att gå i skolan om skolavgifterna är för höga. Regeringen föreslår att utvecklingsländerna ska samordna organisationen mellan olika bilaterala och multilaterala givare för att undvika att aktörer eller projekt motverkar eller kommer i konflikt med varandra. Dock belyses att detta är mycket kostsamt och tidskrävande för den nationella regeringen men detta kan underlättas genom bistånd.⁸⁹

3.2.1 Ägandeskap

Det är mottagarlandets regerings uppgift att utforma och genomföra politiken vilket tillkännager att de är regeringen och befolkningen som har makten att driva utvecklingen som de önskar.⁹⁰ Budgetstöd innefattar krav på att utvecklingsländernas regeringar kan utveckla en tydlig och genomförbar strategi som kan tillgodose befolkningens krav på förbättrade levnadsförhållanden.⁹¹ Regeringen vidkänner att biståndets uppgift är att stödja länderna uppnå sin egen politik för utveckling genom att bidra till att förbättra landets interna system.⁹² Det ställer krav på ländernas regeringar, myndigheter och organisationer när det gäller att analysera fattigdomens olika dimensioner och att skapa förutsättningar för de fattiga att aktivt delta i beslutsprocesserna.⁹³ Regeringen förutsätter att högre krav för utformning och uppföljning kan ställas på de länder som får budgetstöd beroende på att stödet ges direkt till landets budget och därmed förutsätter att landet har ett så pass utvecklat och fungerande

⁸⁷ Sida, Sida Evaluation 02/33, *Supporting Ownership : Swedish development cooperation with Kenya, Tanzania, and Uganda*, Volume 1, 2002, s. 34f

⁸⁸ Maria Nilsson, UTV working papers 2004:4, *Effects of budget support-discussion of early evidence*, s 38- 45

⁸⁹ Regeringsproposition 2002/03:122, s. 71 ff

⁹⁰ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 189 & 219

⁹¹ Regeringsproposition 2002/03:122, s. 63

⁹² *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, Regeringskansliet. Utrikesdepartementet, 2005, s. 38: Regeringsproposition 2002/03:122, s. 58

⁹³ Regeringsproposition 2002/03:122, s. 22

internt system.⁹⁴ Genomförandestadiet är oftast det mest kritiska då länder saknar kapacitet och resurser, och det är i detta stadium som de fattiga människorna måste få möjlighet att bli delaktiga.⁹⁵ En internationell studie visar på att en starkare regering, till följd av budgetstöd, bättre kan genomföra förbättringar inom det finansiella systemets administrativa sektor, den offentliga styrningen och minska korruptionen.⁹⁶

Ägandeskapet har visat sig vara avgörande för ett projekts framgång.⁹⁷ Utveckling kan endast ske om ländernas regeringar är aktivt engagerade i arbetet och viljan att förändra finns.

Ägandeskapet kan inte frammanas ur ett projekt som initierats av givare utan måste byggas upp från start.⁹⁸ Ett tydligt ägandeskap och deltagande i alla delar av genomförandeprocessen är av yttersta vikt för hållbar utveckling. Men i verkligheten är detta inte alltid fallet som flertalet exempel från Tanzania belyser.⁹⁹ Sidas fem kriterier för att åskådliggöra och utvärdera ägandeskapet av processen i landet omfattar en utvärdering av om landets PRSP belyser de områden som anses viktiga att reformera för fattigdomsbekämpning, att regeringen initierar, planerar och genomför åtgärder, att andelsinnehavare deltar i processen, att det finns demokratiska strukturer, och att beslutsprocedurerna är rättvisa och transparenta. Ägandeskap innebär inte att landet kan fatta alla beslut enhälligt, utan omdömen ska tas tillsammans med Sida. Sida föreslår att ägandeskapet ska definieras i förhållande till delade värderingar och åtaganden, snarare än vem som äger processen.¹⁰⁰ Problematiken kring ägandeskapet uppkommer när givare vill ha kontroll över genomförande- och uppföljningsprocessen och mottagarlandet önskar att givarna visar respekt för deras suveränitet.¹⁰¹

3.2.2 Villkor

Orsakerna till motsättningarna av villkorsbistånd är grundade i att de skulle vara en omöjlighet för mottagarlandet att tillgodose alla givarländers olika policyvillkor och att det inskränker på ett lands suveränitet att bestämma hur landet ifråga ska styras.¹⁰² Sidas rapport

⁹⁴ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*. 2007, s. 27; Regeringspropositionen 2002/03:122, s. 88 f

⁹⁵ *Sida at work – a guide to principles, procedures and working methods*, 2005, s. 19ff.

⁹⁶ *Budgetstödet resultat utvärderat*, Regeringen, 080508, <http://www.regeringen.se/sb/d/2581/a/64358>

⁹⁷ *Sida at work- a guide to principles, procedures and working methods*, 2005, s. s. 18

⁹⁸ Sida, Sida Evaluation 02/33, *Supporting Ownership : Swedish development cooperation with Kenya, Tanzania, and Uganda*, Volume 1, 2002, s. 26

⁹⁹ Sida, Sida Evaluation 02/33, *Supporting Ownership : Swedish development cooperation with Kenya, Tanzania, and Uganda*, Volume 1, 2002, s. 4

¹⁰⁰ *ibid*, s. 26 ff

¹⁰¹ *Ibid.*, s. 6 f.

¹⁰² Gösta Edgren, *Swedish aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, s. 52

styrker att givarvillkor inte är effektiva medel att påverka strukturförändringar i länder utan visar att förändringar måste ske med stöd och politisk vilja från grunden.¹⁰³ Sveriges regering har beslutat att endast engagera sig i länder som har en utvecklingsstrategi som fokuserar på jämlikhet, demokratisering och ekonomisk tillväxt. Då dessa länder redan i sin policy förklarar sin ståndpunkt förlitar sig Sverige på att länderna arbetar åt samma mål och av den orsaken behöver inte Sverige belägga alltför krävande villkor på biståndet.¹⁰⁴ Sida belyser dock att inget bistånd kan ges utan att belägga några villkor på det, men de villkor som ges ska öppet diskuteras med mottagarlandet och främja mottagarlandets ägandeskap. Sida belyser att de ”föreslår” snarare än ”belägger” villkor på mottagarländerna. I stor utsträckning accepterar mottagarlandet dessa villkor som en del av biståndet.¹⁰⁵ Villkoren kan bestå av krav på transparenta system för uppföljning av biståndetsanslaget till Sveriges regering, krav som härrör ur delade värderingar, krav på tekniska tillvägagångssätt och krav på reformer av den politiska och sociala uppbyggnaden hos mottagarregeringen.¹⁰⁶ Folkrorelserna i Sverige medger att det är essentiellt med villkor för att förhindra att pengarna försvinner men anser inte att de villkor som bestämmer hur landets regering ska sköta ekonomin t.ex. privatiseringar och liberaliseringar är legitima.¹⁰⁷

Villkorsbistånd kan ha en betydelsefull roll i första uppbyggnadsfasen av utvecklingssamarbetet när det gäller att stärka landets regering. Eftersom budgetsupport är lättare att avbryta än andra former av bistånd, är det lättare att påverka ekonomiska och politiska processer och hota med att upphöra med biståndet.¹⁰⁸ Det kan fungera som en metod att fostra mottagarlandet istället för att avbryta samarbetet.¹⁰⁹ För att försäkra att landet fortskrider mot bra styrelse kan förebyggande åtgärder såsom mål och förpliktelser definieras för samverkan.¹¹⁰

¹⁰³ L Acevedo Narea, Christensen M, s. 7

¹⁰⁴ Gösta Edgren, *Swedish aid in perspective*, Almqvist och Wiksell, Värnamo, 1986, s. 52

¹⁰⁵ Sida, Sida Evaluation 02/33, *Supporting Ownership : Swedish development cooperation with Kenya, Tanzania, and Uganda*, Volume 1, 2002, s 30 ff

¹⁰⁶ *ibid*, s. 27 ff

¹⁰⁷ Folkrorelseutvärdering, s. 9

¹⁰⁸ Sida, Sida Evaluation 02/33, *Supporting Ownership : Swedish development cooperation with Kenya, Tanzania, and Uganda*, Volume 1, 2002, s. 45

¹⁰⁹ *Ibid*, s. 34

¹¹⁰ *Sida at work- a guide to principles, procedures and working methods*, 2005, s. 52

3.2.3 Riktlinjer för samarbetsstrategier

2005 antog regeringen riktlinjer för samarbetsstrategier som ska fungera som planeringsinstrument varifrån regeringen ska sätta upp mål och metoder för samarbetet med mottagarlandet och andra givare.¹¹¹ Samarbetsstrategierna ska utgå från mottagarlandets värderingar och arbetsmetoder¹¹² och sträcka sig mellan 3-5 år¹¹³ och utarbetas gemensamt av UD och Sida¹¹⁴ och styra hela Sveriges långsiktiga arbete i landet.¹¹⁵ Samarbetespartnern är oftast regeringen i landet och biståndet ges som gåva.¹¹⁶

Strax efter rapporten om riktlinjer för samarbetsstrategier, bemyndigade regeringen Sida att bereda, besluta om villkor och belopp om budgetstöd till tio länder.¹¹⁷ Med undantag för Tanzania har inga nya samarbetsstrategier där budgetstöd tagits i beaktande beslutats om, utan Sida ska agera efter tidigare fastställda landstrategier.¹¹⁸ Därmed har inte samarbetsstrategierna den styrande funktion som var meningen och besluten blir tagna varefter behov uppstår.¹¹⁹ Riksrevisionen pekar vidare på att budgetstödsavtalen lämnar utrymme för diskussion kring villkoren på pengarna och hur de ska delas ut¹²⁰ då Sida sällan tillämpar tidsspecifika mål för när åtgärderna ska vara genomförda.¹²¹ Sida får inte ingå budgetstödsavtal som stäcker sig längre än till den 31 december 2008.¹²² Riktlinjerna fastställer att ”tröskeln ska vara relativt hög för att gå in i, liksom att gå ur eller avbryta ett budgetstödsåtagande”.¹²³

¹¹¹ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 26

¹¹² Folkkrörelseutvärdering. *Sveriges politik för global utveckling - i praktiken*, 2006, s. 9

¹¹³ *Sida at work- a guide to principles, procedures and working methods*, 2005, s. 60

¹¹⁴ *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, Regeringskansliet. Utrikesdepartementet, 2005, s. 1 ff

¹¹⁵ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 25

¹¹⁶ Regeringsproposition 1996/97: 169, s. 34; Anna Thunmarker, *Strukturanpassning och Budgetstöd- en jämförelse mellan effekterna av de två strategierna för att mildra skuldyngda länders problem*, 2005, s. 27

¹¹⁷ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 26

¹¹⁸ *Ibid.*, s. 25

¹¹⁹ *Ibid.* s. 9

¹²⁰ *Ibid.*, s. 58

¹²¹ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 49

¹²² Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 26s. 32 ff

¹²³ *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, Regeringskansliet. Utrikesdepartementet, 2005, s. 40

Regeringen fastställde tre krav som ska uppfyllas för att ett land ska bli aktuellt för budgetstöd:

- landet ska ha en strategi för fattigdomsbekämpning,
- systemen för offentlig finansiell styrning ska vara transparenta och fungerande och
- den ekonomiska politiken ska vara långsiktigt hållbar.¹²⁴

I april 2008 införde regeringen ytterligare två kriterier för budgetstöd: demokrati och korruptionsbekämpning.¹²⁵ Dock påpekas att bedömningen även bör ta hänsyn till fattigdomssituationen, och de andra svenska prioriteringsområdena: mänskliga rättigheter, jämställdhet, miljöhänsyn och säkerhet.¹²⁶

Sida ska analysera

- hur fattigdomsbekämpningsstrategin anknyter till statsbudgeten och om den gynnar levnadsvillkoren för de fattiga. Analysen ska påvisa om strategin är genomförbar beroende på institutionell kapacitet, kostnader, resultat¹²⁷, hållbarhet¹²⁸ och om den främjar befolkningens deltagande.¹²⁹
- den ekonomiska politiken som ska grundas i utvärderingar av IMF. I riktlinjerna fastställs att mottagarlandet ska ha en överenskommelse med IMF för att påvisa att kravet om ansvarsfull ekonomisk utveckling är uppfyllt¹³⁰ och att det finns en stabil och långsiktigt hållbar ekonomisk grund.¹³¹
- den offentliga finansiella styrningen varigenom som fattigdomsstrategin ska verkställas.¹³² Sida ska även analysera riskerna och korruptionstendenserna.

Sidas beredning av budgetstödet styrs av Sida at Work vilken framtog i arbetet med projektbistånd. Skillnaden till budgetstöd i förhållande till projektbistånd är att Sida har mindre möjlighet att tyda vart pengarna tar vägen och därför inte kan vidta åtgärder för att kontrollera riskerna, vilket kräver noga utarbetade riskanalyser.¹³³

¹²⁴ Ibid., s. 42

¹²⁵ Regeringen skärper kraven på riktlinjerna för budgetstödet inom biståndet

¹²⁶ *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, Regeringskanslitet. Utrikesdepartementet, 2005, s. 42

¹²⁷ *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, Regeringskanslitet. Utrikesdepartementet, 2005, s. 43

¹²⁸ *Sida at work- a guide to principles, procedures and working methods*, 2005, s. 58 f

¹²⁹ *ibid*, s. 39

¹³⁰ *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, s. 44

¹³¹ *Sida at work- a guide to principles, procedures and working methods*, 2005, s. 58-9

¹³² Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*. 2007, s. 11

¹³³ *Ibid*, s. 37 ff

3.2.4 Beslut

Sveriges regering tar beslut om vilka länder som ska få stöd.¹³⁴ Det är Sidas personal på ambassaderna som står för den operativa och förberedande processen av budgetstödet¹³⁵ men då personalen på ambassaderna regelbundet byts ut kan det äventyra uppföljningar och utbetalningar.¹³⁶ Det svenska budgetstödet kanaliseras dels till landets regeringsbudget, dels genom multilaterala organisationer. Storleken anpassas i förhållande till andra givares bidrag för att uppnå en rimlig fördelning.¹³⁷

Projektstödet dominerar fortfarande stödet till Afrika¹³⁸ men programstödet, som budgetstöd är en del av, stod 2007 för 14 % av det totala utvecklingsstödet inom Sida och tendenser visar på att denna typ av bistånd troligen kommer att öka.¹³⁹ Budgetstöd är en mer lämplig biståndsform för att främja långsiktigt och hållbart arbete än projektbistånd eftersom den senare har en tendens att bli splittrat där utvecklingslandet inte har översiktlig kontroll över vilka projekt som genomförs i landet.¹⁴⁰ Sverige gav under förra året budgetstöd till Tanzania, Burkina Faso, Mali, Moçambique, Rwanda, och Zambia.¹⁴¹ De flesta av dessa länder är inte fulländade demokratier och har stora ekonomiska problem¹⁴² t.ex. omfattande korruption¹⁴³, saknar kapacitet och institutionell potential¹⁴⁴ samt har svaga budgetsystem.¹⁴⁵ Sida legitimerar arbete i dessa länder med målet att förbättra levnadsförhållandena för de fattigaste och betonar betydelsen av att ha en öppen dialog och att det finns en uttalad vilja att arbeta mot demokrati och för mänskliga rättigheter.¹⁴⁶ Afrika är den fattigaste regionen i världen och eftersom Sverige länge engagerat sig i regionen genom långsiktigt arbete har vi

¹³⁴ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 206

¹³⁵ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s.19

¹³⁶ Ibid, s. 40

¹³⁷ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 205; Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 21

¹³⁸ Sida, *Årsredovisning*, 2007, s. 29

¹³⁹ Ibid, s. 17

¹⁴⁰ Sida, *13 frågor och svar om svenskt budgetstöd*. 080509,

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1357&a=25107>

¹⁴¹ Regeringen skärper riktlinjerna för budgetstöd inom biståndet, Regeringen, 080509,

<http://www.regeringen.se/sb/d/10479/a/102601>

¹⁴² Sida, *Budgetstöd en bra metod att bekämpa fattigdom*, 080508

<http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=519&a=18256>

¹⁴³ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s.55

¹⁴⁴ Ibid, s. 21

¹⁴⁵ Ibid, s. 46

¹⁴⁶ Sida, *Budgetstöd en bra metod att bekämpa fattigdom*, 080508

<http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=519&a=18256>

skapat en förtroendefull relation med länderna och är därmed lämpliga fortsatta partners.¹⁴⁷ Svårigheterna med att bedöma trovärdigheten och viljan hos utvecklingsländernas regeringar att arbeta för utveckling och fattigdomsbekämpning kan identifieras genom genomförda åtagande, uppföljning, indikatorer för fattigdomsbekämpning och reformer för demokratisk legitimitet.¹⁴⁸ Sverige medverkar tillsammans med Världsbanken och DAC för att sammanställa normer för programstöd i Afrika.¹⁴⁹

3.2.5 Kort om varje land som får budgetstöd

Tanzania har varit en samarbetspartner till Sida i 45 år och har sedan 2000 fått budgetstöd. Landet har genomfört positiva förbättringar inom offentlig finansiell styrning och arbetet med korruptionsbekämpning. Budgetstödet har bidragit till gratis utbildning, dödstalet för antal barn under fem år har sjunkit med 25 % samt förbättrade vägar och elnät. Brister förekommer dock i förvaltningsprocessen samt resultatuppföljningen.¹⁵⁰

I **Zambia** där 70 % av befolkningen uppfattas som fattiga finns en tydlig politisk vilja med mål för demokrati, fattigdomsbekämpning och makroekonomisk utveckling. Genom budgetbiståndet har aidsmedicin blivit gratis för alla, inflationen har sjunkit, och det har skett en förbättring av de demokratiska processerna. Dock påpekas att mer resurser bör allokeras till jordbrukssektorn och statsförvaltningen samt fortsatt kamp mot korruption.¹⁵¹

Budgetstödet till **Burkina Faso** bygger på positiva resultat från fattigdomsstrategin och den offentliga finansiella styrningen. De finansiella satsningarna på prioriterade sektorer har ökat och leder till att vaccinationskampanjer når samtliga, antalet skolor har ökat och fler har tillgång till rent vatten. Mycket arbete återstår dock för att bekämpa korruption i landet.¹⁵²

Mali har fått budgetstöd med stöd till kapacitetsuppbyggnad sedan 2001. Landet är ett av världens fattigaste och ligger i botten på indexet för mänsklig utveckling. Stödet har bidragit till möjligheterna att allokera mer finansiella resurser på hälsovård, utbildning och sanitära

¹⁴⁷ Sida, Årsredovisning, 2007, s. 19

¹⁴⁸ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling SOU 2001:96, s. 193

¹⁴⁹ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 209

¹⁵⁰ Sida, Faktablad om budgetstöd till Tanzania, 2005.

¹⁵¹ Sida, Faktablad om budgetstöd till Zambia, 2007.

¹⁵² Sida, Faktablad för budgetstöd till Burkina Faso

åtgärder. Korruptionsbekämpning och kopplingen mellan fattigdomsstrategin och åtgärder måste förbättras, såsom de strukturella målen.¹⁵³

Moçambique arbetar för en fattigdomsbekämpande strategi och tar stark ställning mot korruption. Landet tilldelades budgetstöd första gången år 2000 och har sedan 1997 förminskat andelen som lever i fattigdom med drygt 20 % och har förbättrat andelen barn som överlever de första fem åren med lika mycket. Den offentliga finansiella styrningen måste förbättras eftersom korruptionen inte har minskat sedan 2004.¹⁵⁴

Budgetstödet till **Rwanda** ges med åtanke av de positiva ekonomiska aspekterna som under 2000-talet har visat en ekonomisk tillväxt på 6 % per år. Stödet har bidragit till gratis grundskola och minskning av spädbarnsdödligheten. Arbete behövs fortfarande för att stärka den finansiella förvaltningen och bekämpa korruption.¹⁵⁵

3.2.6 Svagheter och uppföljning

Alla länder som får budgetstöd av Sverige har svaga ekonomiska och politiska system och därför är uppföljning av reformer av största vikt för att försäkra att biståndet inte hamnar i fel fickor utan bidrar till befolkningens utveckling.¹⁵⁶ Korruption är en av riskerna med att allokera stora summor till ett land med ostabil struktur. Tyvärr har korruption visats sig öka i och med budgetstöd, men de ökande siffrorna kan också bero på ett transparentare system¹⁵⁷ och att korruptionsbekämpningen ökar i och med att länder blir bättre på att hantera offentliga resurser.¹⁵⁸ Sida har inte framställt någon metod för hur budgetstödet kan tillämpas så att det bidrar till att minska riskfaktorn.¹⁵⁹ Riskanalyserna som korruptionsanalyserna bygger på är oftast kortfattade och beskriver inte hur det fungerar i praktiken.¹⁶⁰ Utlandsmyndigheterna är kritiska till tillförlitligheten i beslutsunderlaget av budgetstöd.¹⁶¹

¹⁵³ Sida, Faktablad för budgetstöd till Mali

¹⁵⁴ Sida, Faktablad för budgetstöd till Moçambique

¹⁵⁵ Sida, Faktablad för budgetstöd till Rwanda

¹⁵⁶ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 53

¹⁵⁷ Maria Nilsson, UTV working papers 2004:4, *Effects of budget support-discussion of early evidence*, s. 31

¹⁵⁸ Sida, *13 frågor och svar om svenskt budgetstöd*. 080509,

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1357&a=25107>

¹⁵⁹ Ibid, s. 42

¹⁶⁰ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 11

¹⁶¹ Ibid, s. 51

Sida erkänner att de haft svårigheter att medverka i uppföljningsprocesserna p.g.a. plötsliga politiska förändringar i vissa Afrikanska länder,¹⁶² Tanzania har fortfarande problem med utbredd korruption som skadar utvecklingsprocessen. Budgetstöd är mer politiskt kopplat än andra stödformer eftersom det rör frågor såsom demokrati, mänskliga rättigheter, korruption och säkerhet och är kopplade till regeringens budget. Därför kräver riksdagen att regeringen följer upp och informerar dem om risker och fördelar med budgetstöd.¹⁶³ Riksrevisionen riktar kritik mot att kraven på uppföljning inte är tillräckliga med tanke på budgetstödet politiska natur.¹⁶⁴

Globkom konstaterar att budgetstöd kräver ett visst mått av risktagande, flexibilitet och experimentering av resursanvändning för att kunna tillämpas. Detta betyder även att givarlandet ska avbryta transaktioner om processen överskrider de gemensamma målsättningarna.¹⁶⁵ Problem som uppkommer i och med budgetstödet, kan bland annat vara att försäkra att det civila samhället integreras i processen, svårigheter med att identifiera svenska insatser och uppföljandet av resurserna, samt att mottagarna inte tillfredsställer krav på redovisning och uppföljning.¹⁶⁶

Sida och UD träffas i ett samråd två gånger per år för uppföljning och för att planera fortsatt budgetstöd.¹⁶⁷ Men vilka frågor som diskuteras beror dels på vilka personer som dyker upp och de aktuella situationerna i länderna.¹⁶⁸ Sida följer upp biståndet genom att titta på olika utvecklingsfaktorer som förbättrad infrastruktur, bättre vård, att fler barn går i skolan, samt att statsbudgeten och fattigdomsstrategin uppfylls.¹⁶⁹ Men även genom nationella hushållsundersökningar, FN-rapportering, internationella indikatorer för demokratisk samhällsstyrning, och nationella uppföljningsramverk kopplade till fattigdomsbekämpningsstrategierna.¹⁷⁰ Uppföljningen ska helst ske genom dialog eller

¹⁶² Sida årsredovisning, 2007, s. 14

¹⁶³ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 34

¹⁶⁴ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 9

¹⁶⁵ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, Utrikesdepartementet, s.220

¹⁶⁶ Ibid, s. 193

¹⁶⁷ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 9

¹⁶⁸ Ibid, s. 32

¹⁶⁹ Sida, *13 frågor och svar om svenskt budgetstöd*. 080509,

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1357&a=25107>

¹⁷⁰ Sida, *Årsredovisning*, 2007,s. 22

givargemensamma ramverk för uppföljning med landet i fråga.¹⁷¹ Delmål bör presenteras för att se framgång av processer som demokrati och mänskliga rättigheter, där indikationer på förbättringar är svåra att se.¹⁷² Vidare påpekas att förutsägbarheten av utvecklingsländernas politik måste tydliggöras¹⁷³ eftersom givarna förlorar kontroll över metoden till fattigdomsminskning.¹⁷⁴

Sida uppmärksammar riskerna med budgetstöd men framhåller att det inte innebär en större risk än någon annan typ av bistånd¹⁷⁵ och att uppföljning av resultat sker på hela landets budget istället för enskilda projekt.¹⁷⁶ Analyserna har visat sig fokusera på framtida reformer och negligerat situationen idag samt att de ibland redovisar motsägelsefulla resultat utan slutsats.¹⁷⁷ Mottagarens uppföljning är i många fall dålig¹⁷⁸ och analysen redovisar brister i systemet men inte när, om eller hur de ska åtgärdas. Sida upplyser om att de svagheter som finns i institutionerna och myndigheterna beror på för lite ekonomiska resurser och otillräcklig kompetens men förklarar inte hur detta ska förbättras. Vidare meddelar riksrevisionen att Sida inte gjort fullständiga analyser av den offentliga finansiella styrningen i länderna¹⁷⁹ eller använt IMF:s rapporter som beslutsunderlag.¹⁸⁰ PETS (Public Expenditure Tracking Survey) visar om pengar inom en viss sektor i statsförvaltningen når mottagarna. Men i inget av de länder som Sverige ger budgetstöd, tillämpas detta verktyg.¹⁸¹ Även i Development Assistance Committee (DAC):s utvärdering får givarna kritik för bristande uppföljning och analys av politiska förändringar.¹⁸² Riksrevisionen drar slutsatsen att Sida

¹⁷¹ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 49

¹⁷² Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, Utrikesdepartementet, s. 286
¹⁷³ Budgetstödet resultat utvärderat. Regeringen. 080508 <http://www.regeringen.se/sb/d/2581/a/64358>

¹⁷⁴ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 220

¹⁷⁵ Sida, *13 frågor och svar om svenskt budgetstöd*. 080509, <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1357&a=25107>

¹⁷⁶ Sida, *Budgetstöd en bra metod att bekämpa fattigdom*, 080508 <http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=519&a=18256>

¹⁷⁷ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 10

¹⁷⁸ Maria Nilsson, UTV working papers 2004:4, *Effects of budget support-discussion of early evidence*, s. 26

¹⁷⁹ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s 47 ff

¹⁸⁰ Ibid, s. 51

¹⁸¹ Ibid, s. 47 f

¹⁸² Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 23

inte visat om kraven för budgetstöd är uppfyllda, vilket underminerar möjligheten att se förändringar över perioder.¹⁸³

Globkom föreslår att uppföljning borde kunna presenteras och genomföras i samma veva som Världsbanken presenterar sina årliga fattigdomsstrategirapporter.¹⁸⁴ Sverige borde bidra med hjälp till regeringarna i mottagarländerna att förbättra sina uppföljningssystem och anpassa våra återrapporteringskrav i förhållande till utvecklingsländerna istället för att de ska anpassa dem till alla olika givarländer.¹⁸⁵

3.2.7 Summering

I ökad utsträckning vill regeringen allokera budgetstöd till de länder vi bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete med. Regeringen har bemyndigat Sida det operativa och förberedande ansvaret för budgetstöd. Sverige främjar budgetstöd som biståndsform för att skapa mer jämlika relationer mellan givare och mottagare, där mottagarregeringen besitter ägandeskapet. Men samtidigt erkänns att vissa riktlinjer, för biståndetsanslaget, är nödvändiga för att se att pengarna går till utvecklingsfrämjande sektorer. Landet ska ha en strategi för fattigdomsbekämpning, ett transparent och fungerande system för offentlig finansiell styrning och en långsiktig ekonomiskt hållbar politik för att anses vara lämpligt för budgetstöd. Sverige ger budgetstöd till sex länder i Afrika som alla har instabila ekonomiska system med problem med korrupcion men har genom tiden arbetat fram ett förtroende länderna emellan vilket legitimerar budgetstöd som biståndsform med incitament till förändring. Ett ramverk för beslut om budgetstöd existerar men uppföljning av resultat har inte visat sig vara tillförlitlig.

¹⁸³ Riksrevisionen, *Bistånd genom budgetstöd-regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*.2007, s. 12

¹⁸⁴ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, s. 227

¹⁸⁵ Ibid, s, 197

4. Analys

I denna del utvärderar jag Sveriges mål med bistånd i förhållande till teorierna.

4.1 Bistånd och fattigdomsutveckling

Sverige har från början främjat långsiktigt utvecklingsamarbete för att skapa förutsättningar för länderna att själva utvecklas. Fattigdomsbekämpning kräver långsiktiga projekt och större åtagande som ger mer framgångsrikt hållbara resultat. Budgetstöd är idag den mest relevanta stödformen för att uppnå det målet.

Fattigdomsperspektivet som genomsyrar politiken visar en stark vilja att genomföra detta. Dock kan de fattigas perspektiv bli problematiskt att tillämpa i praktiken. Det finns en risk att Sida avskärmats från lokalbefolkningen då budgetstödet minskar kontakten mellan de fattigaste i befolkningen och Sidas personal eftersom samarbetspartnern är mottagarlandets regering. Man kan då ifrågasätta hur Sida och regeringen kan försäkra att befolkningen är delaktig i processen. Det är viktigt att överlåta ägandeskapet till regeringen i landet men samtidigt är det vitalt inte förlora kontakten med gräsrotsorganisationer som arbetar för att stärka befolkningens egen förmåga att skapa en bättre levnadstillvaro och där deras röster kan bli hörda. Studier visar på att biståndet i ökad grad har nått de fattiga eftersom det nått sektorer såsom hälsovård och utbildning, då regeringen haft större kontroll över hur mycket pengar de kommer få in under året, har större finansiella möjligheter och dels på grund av krav på allokering av biståndet till dessa sektorer.

Riksdagen fastställer att biståndet skall gå till de fattigaste länderna men det är ju oftast dem som har sämst institutioner och sämst fungerade system där risken är stor att pengarna inte går dit de ska. Detta innebär en stor risk om regeringen i landet allokerade det finansiella bidraget på vapen-upprustning istället för fattigdomsbekämpning som direkt kan motverka de biståndsinsatser som görs. De riktlinjer och arbetsplaner som Sida och regeringen sammanställt visar att de är medvetna om riskerna och därmed noggrant valt ut de länder som Sverige traditionellt arbetat i och byggt upp en förtroenderelation med, för långsiktigt samarbete. Det är också orsaken till att regeringen i ökad utsträckning fokuserar på resultatnriktade metoder och poängterar vikten av att förbättra uppföljningen. När Sverige nu med uppföljandet av PGU försöker skapa en mer sammanhållen politik är budgetstöd en mer lämplig biståndsform för att främja långsiktigt och hållbart arbete än projektbistånd, då den senare tenderar att splittras upp och försvårar kontrollen över utvecklingsprocessen för

mottagarlandet. Dock har ännu inga nya samarbetsstrategier utarbetats vilket tvingar Sida att ta kortsiktiga beslut, vilket påverkar mottagarlandets förmåga att planera en budget negativt och därmed motverkar grundtanken bakom budgetstöd.

4.2 Ekonomisk teori

Den grundläggande filosofin bakom biståndet där finansiella resurser ska bidra till utveckling har inte samma framträdande roll idag. Debatten fokuserar inte till lika stor del på ekonomisk tillväxt utan snarare på samhällsstrukturreformerna. Målen är inte alltid klara för vad de finansiella bidragen ska gå till inom budgetstödet och Sida brister i att tydligt upplysa om hur de är länkade till fattigdomsbekämpning.

Biståndsdebatten fokuserar idag mycket på kvantiteten (1 % av BNP i bistånd) istället för att tillgodose de behov som utvecklingsländerna har. Tillräckliga åtgärder för att göra utvecklingsländerna självförsörjande har inte implementerats. Sverige tillämpar inte gap closing men strävar efter det på lång sikt. Det kan bero på att det inom en snar framtid inte är troligt att länderna blir självförsörjande. Tyvärr finns det en risk att länderna blir ännu mer biståndsberoende om de får budgetstöd eftersom det är innebär en stor inkomst till budgeten. Eftersom budgetstödet främst går till de sektorer som innebär stora utgifter för staten, såsom hälsovård och utbildning där ekonomisk vinst även är liten, finns risken att dessa sektorer inte skapar förutsättningar för självförsörjning utan förlitar sig på att få stöd från staten som förlitar sig på att få stöd till budgeten. Därför är det oerhört viktigt att Sida redogör för de åtgärder som följer med budgetstödet och tillämpar åtgärder som gör att landet blir självförsörjande i framförallt sektorer såsom hälsovård och utbildning.

4.3 Demokrati

Budgetstöd innebär en svår balansgång mellan att visa respekt för ett lands suveränitet och få försäkring om att biståndet går till de sektorer som givaren önskar. Villkorsbiståndet kan motverka och försvåra arbetet med institutionella reformer där folkets deltagande är vitalt för ett lyckat arbete och som Sverige arbetar hårt för i främjandet av demokratiska processer. Sveriges regering fastställer i PGU, arbetet för demokratiska processer med fokus på de fattigas deltagande. Villkorsbistånd äventyrar de demokratiska processerna i utvecklingsländerna eftersom regeringen inte kan ta ansvar för de handlingar de måste utföra p.g.a. villkoren som är belagda på dem och speciellt om villkoren strider mot beslut tagna i landet. Har landets regering kontroll över utvecklingen skapar det legitimitet vilket leder till

att blir de mer engagerade i projekt och får stöd av befolkningen. Konsekvenserna av villkorsbistånd blir en försvagad regering som inte kan stå till svars inför sin egen befolkning. Resultatet av detta blir högst motsägelsefullt eftersom givarna å ena sidan främjar demokrati, till och med använder det som ett krav och å andra sidan föreskriver hur landet ska sköta sina ekonomiska åtaganden. De demokratiska processerna måste ske inom landet och är inget man kan tvinga på utifrån, vilket påpekas i flertalet svenska regeringsskrivelser och propositioner. Om demokrati är ett krav finns risken att en artificiell demokrati tillämpas för att inte mista budgetstödet. Men eftersom processerna inte är riktigt genomförda märks ingen skillnad i samhället. Då utvecklingsländernas regeringar sällan är en sammanhållen enhet utan små, interagerande grupper kan följderna av projektbistånd bli att en grupp stärks i förhållande till de andra och att demokratiska processer inte inkorporeras i alla lager.¹⁸⁶ Budgetstöd kan förhindra detta då det stärker regeringens position som rättvist kan allokera bidrag till de sektorer de anser behöver.

4.4 Villkor

Sverige främjar budgetstöd men har sedan 1960-talet fört en stark opposition mot villkorsbistånd. Sveriges position för villkorsbistånd är aningen kontroversiell då de å ena sidan förespråkar att förändring måste komma inifrån landet och att villkor inte är det rätta medlet eftersom dessa inte härstammar ur mottagarlandets egna föreställningar men å andra sidan hävdar att inget bistånd kan allokeras helt fritt och kräver resultat och införande av vissa aspekter (respekt för mänskliga rättigheter, jämlikhet och demokrati etc.). Sverige har visat sig villiga att belägga ekonomiska och politiska villkor på mottagarländerna för att försäkra att biståndet tillämpas i de sektorer som Sverige anser vitala t.ex. demokratifrämjande åtgärder.¹⁸⁷ I senaste regeringsskrivelsen påpekas behovet av tydligare resultatfrämjande åtgärder för att maximera biståndets effektivitet. Detta riskerar att öka villkoren när regeringen kräver resultat inom varje sektor. Det är legitimt att kräva resultat för att försäkra att bistånd används rätt men risken finns att det får samma effekter som projektbistånd eftersom inte alla sektorer utvecklas i samma takt och det kan vara svårt att nå resultat inom en viss tidsram.

¹⁸⁶ Ravi Kanbur, 'Conditionality and debt in Africa' i F Tarp (ed.), *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*, Routledge, New York, 2000., s. 418

¹⁸⁷ Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling. SOU 2001:96, Utrikesdepartementet, s. 201s. 238; Folkrorelseutvärdering, s. 9

Ett av kraven för budgetstöd är att en politisk vilja att förändras finns. Det finns i alla länder som Sverige delger budgetstöd. Det har visat sig vara ett legitimt krav eftersom studier visar att bistånd effektivt kan bidra till att förändra strukturer och förhållande om en politisk vilja finns. Kravet på att ha en PRSP kan härledas till detta då utvecklingslandet inte bara menar på att vilja finns utan visar det genom att initiera en strategi som är godkänd av Världsbanken och IMF. Men eftersom PRSP är ett krav, har de utvecklade länderna satt parametrarna från början över hur utvecklingsprocessen ska ske. Utvecklingsländerna strävar efter att tillgodose krav vare sig det tycker det är bra eller inte för att få tillgång till hjälpen.

De villkor som implementeras av givarna som försäkring på att pengarna allokeras till lämpliga sektorer kan innebära att mottagarländerna känner sig förbigångna när de inte får besluta hur de vill utvecklas eller samtycker med de krav som ställs. Genom givarsamordning kan villkoren bli färre och fokuseras på samma åtgärder. Sverige borde ta en stark position i dessa forum i likhet med Storbritannien och Norge mot detaljspecifika krav.

4.5 Partnerskap

Teorin bakom budgetstöd innebär att mottagarlandets regering ska integreras i utvecklingsprocessen. Detta följer Sveriges mål att fattiga länder ska bli mer delaktiga i sin utveckling. Men hur mycket det har att säga till om är diskutabelt eftersom krav ställs på vad de ska ha uppnått innan de kan bli aktuella för budgetstöd och eftersom de ska utveckla ett system för uppföljning och ska allokera bidraget inom vissa områden. Partnerskap främjas men det är snarare en fråga om policy dialog eftersom Sverige som givare sätter kraven och till viss del målen. Problematiken uppstår om definitionen av problem och åtgärder härstammar från svenska organ som präglas av svenska värderingar och allokeras till svenska intressesektorer som anses viktiga för utveckling ur svensk synpunkt. Detta motverkar grundtanken bakom partnerskap där åtgärdsplaner ska etableras ur gemensam dialog med utvecklingslandets värderingar som utgångspunkt. Det motarbetar även Parisdeklarationen, som Sverige arbetar för att ratificera, där hänsyn ska tas till varje mottagares behov och förutsättningar. Parisdeklarationen föreslår även att länderna ska hjälpa till i de sektorer de anses bäst lämpade för, och detta riskerar att gynna mindre viktiga sektorer för utveckling än de mest akuta.

Dock varnar SADEV att Sveriges mål kan förlora i värde vid diskussioner och kompromisser med mottagarländerns regeringar.¹⁸⁸ Lars Rudbeck antyder att positionen för ägarskap och samarbete endast verkar vara ett ”trolleri med språket”¹⁸⁹ vilket det ofullständiga arbetet för att utarbeta nya samarbetsstrategier samt att samarbetsstrategin är utarbetad av UD och Sida, baserad på mottagarlandets fattigdomsstrategi, men inte utarbetat tillsammans med mottagarlandet tyder på.

De ojämlika maktrelationerna som uppkommer när givaren besitter resurserna, kan vägas upp om mottagarlandet själv kan besluta hur resurserna ska användas. Om Sverige allokerar mer fritt budgetstöd kan en mer jämlik relation uppnås och förhindra att givare och mottagare faller tillbaka i gamla relationer.¹⁹⁰ Mottagarlandet bör bestämma tidsplanen för att undvika att givare pressar landets regering att uppnå krav de inte har kapacitet till och försäkra att de i genomförande stadiet besitter tillräcklig kunskap för att kunna komma med förslag på initiativ. En alltmer globaliserad värld fordrar globala lösningar och mer jämlika förhållanden mellan alla aktörer i utvecklingsprocessen för att bidra till snabbare och mer hållbara resultat.

Givarna ska akta sig för att falla tillbaka i moderniseringsteoriernas tankebanor där västvärlden bestämde och hade en modell för hur utveckling skulle ske. Det är vitalt att givarna respekterar mottagarländernas suveränitet och accepterar att mål och strategier för utveckling ska fastställas genom dialog.

4.6 Summering

Budgetstöd främjar Sveriges två viktigaste positioner inom biståndspolitiken; målet om att stödja utvecklingsländernas strävan att självständigt skapa utveckling samt fokus på långsiktig fattigdomsbekämpning genom samarbete. Men det har inneburit att policyn för villkor har förändrats. En konkret slutsats kan inte dras men det går att konstatera att teorin bakom budgetstöd är rätt linje för svenskt långsiktigt utvecklings-samarbete. Dock måste regeringen utarbeta samarbetsstrategier för att försäkra att budgetstödet får de effekter som var tänkt och försäkra uppföljning av resultat så bidraget går dit det ska och att mottagarlandet blir engagerad i processen. Biståndet går till budgeten där den ska allokeras inom vissa sektorer

¹⁸⁸Fredrik, Rakar, *Utveckling av mål- och resultatstyrning inom det internationella utvecklings-samarbetet- erfarenheter från Storbritannien, Norge, Danmark och Nederländerna, Sadev report 2007:5*, s.13

¹⁸⁹Pär Krause, *Det svenska biståndsberoendet: Om intressen och värderingar inom den svenska biståndsindustrin*, Timbro förlag, 2007, s. 27

¹⁹⁰Stefan De Vylder, *Utvecklingens drivkrafter om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syds Förlag, Värnamo, 2002, s. 194

men eftersom detta är en långsiktig utveckling är det i dagsläget svårt att dra några slutsatser om detta är den mest effektiva metoden att bekämpa fattigdom. Tendenser visar dock på att denna form av bistånd kan bidra till att förbättra många olika strukturella svårigheter med fattigdomen.

5. Slutdiskussion

I regeringens rapportering i budgetpropositionen till riksdagen angående budgetstöd framhålls fördelarna men de positiva aspekterna överväger inte ännu. Grundtanken är god men väldigt många osäkerhetsmoment återstår. Sveriges regering har ett ansvar inför skattebetalarna att se till att deras pengar kommer väl till användning. Budgetstödet tillämpas idag i länder som inte uppfyller de föreskrivna kraven och uppföljningen är sällan tillfredsställande. Dessa aspekter måste förbättras för att Sveriges regering ska kunna legitimera denna form av utvecklingssamarbete för sin befolkning.

Sverige har försökt hålla biståndet så neutralt som möjligt men tendenser visar på att argument för bistånd grundas i de politiska debatter som är aktuella under perioden och har inte oberoende allokerats till de områden där behovet varit som störst. En helt neutral biståndspolitik är en omöjlighet. Alla givare har sina åsikter på vilka områden som bör prioriteras för att uppnå utveckling. Även om inga krav stiftas har givarna möjlighet att välja de områden de vill allokera sitt bidrag till. Alla givare tittar tillbaka på sin egen utveckling och försöker tillämpa liknande metoder i ett annat land. Bistånd kommer alltid att påverka budgeten i landet vilket gör att länderna kommer att bli mer eller mindre beroende av stöd eftersom de räknar med att få in ett visst bidrag varje år. Sverige bör kunna följa samma linje som Storbritannien och Norge gjort, där de helt tagit ställning mot villkorsbistånd för att mer legitimt kunna påverka andra länder och organisationer att följa i deras spår och fortsätta att påtrycka IMF att följa de fattigdomsstrategier som länderna själva konstituerat och minska villkoren på de ekonomiska faktorerna.

Men å andra sidan kan man fråga sig om det inte är en nödvändighet att lätta på villkoren för att uppnå det bästa möjliga? Budgetstödet teori som stödform ligger väl i linje med svenska målsättningar (fattigas deltagande och mer jämlika relationer mellan givare och mottagare) med undantag för villkorsbistånd. Men för att uppnå förändring behöver kanske utvecklingsländerna en riktlinje och incitament för förbättring. Regeringens förändring kan ses som en följd av den internationella debatten kring uppfyllandet av millenniummålen och Parisdeklarationen med betoning på effektivitet och en motvillighet att förlora det altruistiska motivet bakom bistånd.

6. Referenser

Annelie Andersson och Sven Elander. Forum Syd. *Vem bestämmer ? En rapport om Internationella Valutafonden, Nicaragua och Sveriges roll.*2006.

Boutros Boutros- Ghali i Barry Holden (ed.) *Global democracy: key debates.* Routledge London. 2000.

Browne, Stephen, *Aid and influence: do donors help or hinder?* Earthscan, London, 2006.

Cassen, Robert. *Does aid work?* Clarendon Press Oxford, New York, 1986.

De Vylder, Stefan. *Utvecklingens drivkrafter: om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen.* Forum Syds förlag. Värnamo. 2002.

Dragkampen om biståndet. Stockholm: Diakonia. 2007.

Edgren. 'Changing terms'. i Frühling, Pierre(ed.), *Swedish development aid in perspective,* Almqvist & Wiksell International, Värnamo, 1986.

Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete. Regeringskansliet. Utrikesdepartementet. Stockholm. 2007.

Folkrörelseutvärdering. *Sveriges politik för global utveckling - i praktiken.* 2006.

Faktablad: Budget 2008- Utrikesdepartementets förslag. Regeringskansliet. 2007.

Globkom, Kommittén om Sveriges politik för global utveckling, SOU 2001:96 . *En ny svensk politik för global utveckling.* Utrikesdepartementet. Stockholm.

Hassler, Björn. *Science and politics of foreign aid: Swedish environmental support to the Baltic states,* Kluwer Academic Publishers, Netherlands. 2003.

Johannessen, Asbjon. & Tufte, Per Arne. *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Liber AB, Malmö.2003.

Kanbur. i Tarp, Finn (ed.), *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*. Edited by Finn Tarp. 2000. Routledge, London.

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

L Acevedo Narea, Christensen M, UTV: Working paper 2004: 3. *Development of Swedish General Budget support 1990-2003*.

Ljunggren. 'Swedish goals and priorities'. i Frühling, Pierre(ed.), *Swedish development aid in perspective*, Almqvist & Wiksell International, Värnamo, 1986.

Nilsson, Maria. UTV Working Paper 2004:4. *Effects of Budget Support- A discussion of Early Evidence*. Sida.

Proposition 1962:100. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående svenskt utvecklingsbistånd*. Stockholm: Regeringen.

Proposition 1977/78:135 *Om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete*. Stockholm: Regeringen.

Proposition 1996/96: 169: *De fattigas rätt - vårt gemensamma ansvar Fattigdomsbekämpning i Sveriges utvecklingssamarbet*. Stockholm: Regeringen

Proposition 2002/03: 122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.

Rakar, Fredrik. Sadev report 2007:05. *Utveckling av mål och resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet – erfarenheter från Storbritannien, Norge, Danmark och Nederländerna*

Regeringens skrivelse 2005/06: 204. *Sveriges politik för global utveckling*. Stockholm.

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

Riksrevisionen. *Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*. Stockholm. 2007

Sida, *Sida at Work - A Guide to Principles, Procedures and Working Methods*, 2005.

Sida, Sida Evaluation 02/33, *Supporting Ownership : Swedish development cooperation with Kenya, Tanzania, and Uganda*, Volume 1, 2002, s. 34f

Sen, Amartya, *Development as freedom*, Oxford University Press. New York. 1999.

Sida, Faktablad om budgetstöd till Tanzania, 2005

Sida, Faktablad om budgetstöd till Zambia, 2007.

Sida, Faktablad för budgetstöd till Burkina Faso

Sida, Faktablad för budgetstöd till Mali

Sida, Faktablad för budgetstöd till Moçambique

Sida, Faktablad för budgetstöd till Rwanda

Sidas Årsredovisning 2007.

Sida, *Det här är svenskt bistånd*, 2007.

Thunmarker, Anna. 2005. *Strukturanpassning och budgetstöd – en jämförelse mellan effekterna av två strategier för att mildra skuldyngda länders problem*.

Vägledning - bedömningsgrunder för landfokusering. Regeringskansliet. 2007.

6.1 Internetkällor

IMF, Poverty Reduction Strategy Papers, 080508.

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>

Budgetstödet resultat utvärderat. Regeringen. 080508

<http://www.regeringen.se/sb/d/2581/a/64358>

Sida, *Så arbetar Sverige och Sida med bistånd*, 080508,

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=105>

Regeringen. *Regeringen skärper riktlinjerna för budgetstödet inom biståndet.* 080509.

<http://www.regeringen.se/sb/d/10479/a/102601>

Sida, *13 frågor och svar om svenskt budgetstöd.* 080509,

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1357&a=25107>

Sida, *Budgetstöd en bra metod att bekämpa fattigdom*, 080508

<http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=519&a=18256>