

Diskursiv diskrepans

En diskursanalys av biståndseffektivitet.

Robin Nordeman

Abstract

This thesis examines the relationship between OECD-DAC and Civil Society Organizations (CSOs) within an aid efficiency context. The ability for these two actors to cooperate is highly important and determines the outcome for a major part of the development aid in the new millennium. The development agenda for the new millennium emphasizes aid efficiency as a key to a more successful aid, and this requires increased cooperation between all actors. The analysis made is a discourse analysis. The discourse of aid efficiency is analyzed, both its preconditions and results.

The analyze finds out that there is a gap between OECD-DAC and CSOs in terms of how to handle aid efficiency. Different actors tend to emphasize different values, and this makes sustainable and effective cooperation difficult. This discrepancy constitutes a severe problem for the contemporary development aid, and efforts to sync these differences are crucial if aid efficiency is to be more successful in the future.

Nyckelord: Bistånd, CSOs, OECD-DAC, diskursanalys, biståndseffektivitet
Antal ord: 9237

Innehållsförteckning

1	Inledning	6
2	Syfte och frågeställning	7
2.1	Syfte	7
2.2	Frågeställning.....	7
3	Teori, metod och material	8
3.1	Diskursanalys som metod och teori	8
3.1.1	Poststrukturalism	8
3.2	Tidigare forskning.....	9
3.3	Identitet och policy.....	10
3.4	Material.....	11
3.5	Tillvägagångssätt	11
4	Centrala utgångspunkter och operationalisering	13
4.1	Det nya biståndslandskapet.....	13
4.2	Två aktörer inom biståndet	14
4.2.1	Elefanter och myror	14
4.2.2	CSOs	16
4.2.3	OECD-DAC	17
4.3	Effektivitet	18
4.3.1	Att utvärdera biståndet.....	19
4.3.2	Vad är bistånd?.....	19
4.4	Relationen mellan OECD-DAC och CSOs	20
4.4.1	Bilateralt och Multilateralt bistånd.....	21
5	Analys	22
5.1	Hur ser diskursen ut?.....	22
5.2	Makro vs Mikro	24
5.2.1	OECD-DAC	24
5.2.2	CSOs	25
5.3	Kommersialism vs Demokrati	26
5.3.1	OECD-DAC	26
5.3.2	CSOs	27
5.4	Teknokratisk vs Socialt	28
5.4.1	OECD-DAC	28
5.4.2	CSOs	29

5.4.3	Övriga reflektioner	30
6	Sammanfattning och avslutande diskussion.....	31
6.1	Sammanfattning	31
6.2	Avslutande diskussion	32
7	Bilaga 1	33
8	Referenser	35

Förkortningar

AAA-Accra Agenda for Action

CSOs-Civil Society Organisations

IMF-International Monetary Fund

ILO-International Labour Organisation

NGOs-Non Governmental Organisations

ODA-Official Development Assistance

OECD-DAC- Organization for Economic Co-operation and Development-
Development Assistance committee

PD-Parisdeklarationen

WB-World Bank

1 Inledning

Ett biståndslandskap i förändring. Så beskrivs situationen för biståndet under 2000-talet. Förändringarna syns på olika plan. Nya aktörer, nya samarbetsformer och nya fokus är några av förutsättningarna som målar om den spelplan som biståndsaktörerna verkar på. Nationella aktörer såsom Kina och Indien, men även stora privata organisationer konkurrerar nu med de tidigare etablerade aktörerna. Den nya situationen fragmenterar biståndet och gör att den traditionella balansen rubbas. De nya förutsättningarna kräver förändringar för hur biståndets aktörer formar sin verksamhet

De etablerade biståndsgivarna inom OECD-DAC säger sig nu se nya möjligheter att tydligare bekämpa fattigdom, och ledordet om något för biståndet under 2000-talet är effektivitet. För att nå kraven på ett effektivare bistånd krävs förändringar. Förändringar som till stor del är avhängigt på biståndsaktörernas relationer sinsemellan. De tidigare relationerna mellan OECD-DAC och Civil Society Organisations (CSOs) utgör problematiska förutsättningar för ett sådant samarbete. Dessa båda aktörer har traditionellt tillhört olika ”läger” i biståndssammanhang och inte kunnat, eller sett behovet av att ha ett tydligt samarbete. Uppsatsen undersöker problematiken kring denna relation samt förklarar bakgrunden och de utmaningar som måste övervinnas om biståndet skall vara framgångsrikt.

Med avstamp i Parisdeklarationen från mars 2006 undersöker uppsatsen hur biståndseffektivitet hanteras av dessa två aktörer. Den policyn respektive aktör ger uttryck för konstruerar även aktörernas identitet. Denna skillnad mellan aktörerna i policy och identitet kan innebära problem för ett effektivare bistånd.

2 Syfte och frågeställning

2.1 Syfte

Förändringarna i biståndslandskapet väcker frågor. Jag vill i denna uppsats undersöka vad dessa förändringar innebär, samt vilka förutsättningar det finns för att dessa skall bli framgångsrika. Då stor vikt läggs vid samarbetet mellan aktörer kommer jag att fokusera på två centrala aktörer i kontexten. Dessa två är OECD-DAC och CSOs. Jag vill undersöka hur synen på effektivitet skiljer sig mellan CSOs och OECD-DAC. Kontexten är aktuell och av central betydelse samt sätter stort värde på samarbetet mellan dessa två aktörer. Fungerar inte samarbetet får det allvarliga konsekvenser för resultatet, och denna relation kan då ses som en mycket central del i 2000-talets bistånd.

Den tidigare forskningen på området är begränsad, och jag vill således bidra till en utökad förståelse inom ett område där mycket är outforskat. Att befinna sig på denna gräns är stimulerande fr.a. då ämnet ofta är aktuellt samt har en global karaktär.

Den analytiska fokusen kommer att ligga på den del av diskursen som representeras av CSOs. Den del som representeras av OECD-DAC är mer utbredd och utgör en diskursiv hegemoni i kontexten. Fr.a. då jag ser CSO-diskursen som anpassad och formulerad efter OECD-DAC-diskursen.

2.2 Frågeställning

Frågeställningen ligger inom ramen för ovanstående resonemang.

Hur är effektivitetsdiskursen formulerad och hur skiljer sig synen på effektivitet mellan aktörerna CSOs respektive OECD-DAC?

Subfrågeställningar av mer kontextuell karaktär blir:

Vilka är förändringarna i biståndslandskapet?

Hur ser förutsättningarna för samarbete ut mellan dessa aktörer?

3 Teori, metod och material

För att besvara frågeställningen avser jag göra en diskursanalys. Teori och metod är tätt sammanflätade inom diskursanalysen. De utgör ett ”paket” där de teoretiska utgångspunkterna tillsammans med det metodologiska angreppssättet skapar det analysverktyg som efterfrågas.

3.1 Diskursanalys som metod och teori

Metodvalet är lämpligt ur flera aspekter. Bistånd handlar om politik och makt. Bistånd utgör ett bra exempel på ”who gets what and why”, och det politiska maktspelet är ofta närvarande. Många beröringspunkter delas, men det finns inom det valda området motstridiga uppfattningar. ”Olika sidor” kan skönjas. Det finns vad man kan kalla ”intra paradigm debates” vilka kan studeras genom att syna de olika ”lager av realitet” som båda sidor gör anspråk på (Diez et al. 2004: 199, 214). Jag utgår ifrån ett poststrukturalistisk synsätt, och inom denna skola är just uppfattningen att en diskurs inte ensam står oemotsagd central. I uppsatsen ses detta i form av en hegemonisk OECD-DAC-diskurs som utmanas utav en CSO-diskurs. Den hegemoniska diskursen är den dominerande diskursen, dock är den inte hegemonisk i bemärkelsen att den ses som den ända ”sanna”. När två motstridiga diskurser möter varandra inom en effektivitetsdiskurs intar subjekten olika subjektpositioner av nödvändighet. Detta sker då diskursen är kontingent och på förhand bestämda fasta positioner inte är möjliga (Winther 2000: 49).

3.1.1 Poststrukturalism

Några centrala delar och begrepp i poststrukturalistisk diskursanalys kommer här att presenteras. Jag väljer att hålla presentationen relativt kort, för mer diskursanalys se fr.a. Diez et al. 2004, Hansen 2006 och Neuman 2003.

Jag utgår från den poststrukturalistiska skolan inom diskursanalysen. Språket har en mycket central plats hos den poststrukturalistiska diskursanalysen. Genom språket konstrueras den uppfattade verkligheten, och det är genom diskursen detta kommer till uttryck. Språket utgör det ramverk som konstituerar och tolkar verkligheten. Språket blir således relationellt och ontologiskt producerande.

Diskursen skall ses som en sammansättning av idéer samt de materiella faktorerna. Analysen kräver en helhetssyn då materialitet och idéer var för sig inte kan analyseras. Tingen i sig är inte intressanta, utan hur vi ser på dem när de

filtrerats genom språket. En diskursiv kamp kan då uppstå kring begreppen, och detta gör att olika begrepp betyder olika saker för olika personer. Det är inte möjligt att stå utanför diskursen och detta leder till en interaktion mellan olika uppfattningar. Detta kan kallas en diskursiv kamp, och denna kamp har en central plats i uppsatsen. Inom den diskursiva kampen försöker man utesluta betydelser och innebörder som inte överensstämmer med de egna. Således blir det inte bara en fråga av hur man säger någonting, utan även vad man väljer att utesluta (Neuman 2003: 33, Winter 2000: 15).

Poststrukturalismen ser verkligheten som en social konstruktion. Genom att dekonstruera verkligheten kan man då utmana och ifrågasätta uppfattningar som ses som "sanna". I denna process kan man se vilka värden som betonas, och på så sätt få en uppfattning om hur verkligheten är konstruerad. Accepterade uppfattningar om hur verkligheten presenteras innebär då att det finns uppfattningar som inte är accepterade. T.ex. en ideologianalys kan sägas ha ett tydligare fokus på materiella faktorer. Då jag avser undersöka vad som finns "bakom texten" är det poststrukturalistiska angreppssättet mer lämpat. Min ansats strävar jag efter att analysera *hur* den diskursiva kampen ser ut (Bergström & Boréus 2005: 305).

3.2 Tidigare forskning

De senaste årens fokus på biståndseffektivitet är av en storlek som tidigare inte existerat. Begreppet biståndseffektivitet, eller att tala om effektivitet i olika biståndssammanhang är däremot inget nytt (Se bl.a. Lipton 1986). Under många år har röster höjts för att betona vikten av just ett effektivare bistånd. Svårigheten att genomföra övergripande och generella studier på området har gjort att forskningsmaterialet främst varit i form av fallstudier på olika lokala och nationella projekt. Se bl.a. Carlsson (red.) 1998 och Furberg & Ebeling 1986.

Att forska kring effektivitet i biståndssammanhang kräver ett perspektiv över längre tid då resultaten kan dröja fr.a. då det finns en tröghet i många av de processer (t.ex. beslut, implementering och utvärdering) som innefattas av biståndet. Resultaten av de senaste årens fokusering på effektivitet är således osäkra. Del av de resultat som finns presenteras i uppsatsen, men det är ett område som är relativt utforskat.

En liknande situation gäller för forskningen kring CSOs. Som diskuteras nedan är det problematiskt att hantera CSOs som en enskild aktör. Detta har tidigare inte varit av samma vikt som det är idag då spelreglarna för biståndets aktörer har förändrats. Den nya situationen för CSOs är dock uppmärksammas, och ett antal publikationer kring deras roll och verksamhet finns. Se bl.a. Bebbington 2008, Fowler 2000 och Lipton 1986. De allmängiltiga slutsatserna för

CSOs ligger i linje med vad som presenteras i denna uppsats. Det finns ingen tidigare forskning som hanterar problematiken kring relationen mellan CSOs och OECD-DAC i en effektivitetskontext som görs i denna uppsats. Det innebär att uppsatsen ligger direkt i forskningsfronten på området, och delvis sträcker sig in på obeträdd mark. Det innebär även att tillgången på adekvat material samt möjligheten att luta sig mot detta är begränsat.

3.3 Identitet och policy

I poststrukturalistisk anda ses metodologisk och epistemologisk rigiditet med viss skepsis. Språket eller texten får en central plats då saker får mening först när de artikuleras i tal eller skrift (Hansen 2006: 18). En central aspekt av den poststrukturella diskursanalysen är dess relationella uppfattning om identitet. Uppsatsens fokus ligger inte på identiteter i sig, men då kopplingen mellan identiteter och policy är central bör vissa anmärkningar göras. Identiteten är inte fast utan skall ses som ett konstant omformulerande av både subjekt och objekt. Olika identiteter kan tillskrivas samma aktör, man kan vara både man, svensk och fotbollsspelare på samma gång. Centralt för identiteten är att den är relationell, dvs. den relateras och ofta kontrasteras mot någonting annat. Identiteten som man kan relateras till identiteten som kvinna, fotbollsspelaren mot hockeyspelaren och den svenska mot den franska.

Jag har en uteslutande syn på gruppbildning dvs. jag bortser ifrån de skillnader som finns inom respektive grupp samt ser att respektive grupp utesluter ”de andra” ifrån sin grupp (Winther 2000: 52). Identiteten hos CSOs blir motstridig då de vitt skiljda grupperna inom denna kategori har en stor spridning i den verksamhet de bedriver. Motstridiga identiteter kan hamna i konflikt med varandra¹. Det är dock en konflikt där en ”minsta gemensam nämnare” kan skönjas, och denna nämnare är den gemensamma värdegrund de vilar på. Trots spridningen inom dessa grupper kan de således tillskrivas en kollektiv identitet (Winther 2000: 55). Svårigheten att hantera CSOs som en grupp med kollektiv identitet är en anledningen till att inte mer fokus läggs på just identitetsbegreppet.

Kopplingen mellan policy och identitet är inom diskursanalysen mycket central. Policyn eller de politiska grundprinciperna konstituerar identiteten hos aktörerna. Genom diskursen konstrueras policy och identitet, och dessa blir därför ontologiskt sammankopplade (Hansen 2006: 17). *”Politik kan betraktas som ett försök att ge svar på frågan om vilka vi är”* (Neuman 2003: 110). Identitet blir således en viktig dimension i en diskursanalys.

¹ Jfr t.ex. identiteten hos CSOs med en tydlig jämställdhets, klimat eller sjukvårdsfokus.

3.4 Material

Valet av material kan delas upp i två grupper. Generellt material utgörs av sekundärmaterial. Detta material ger en god bild av såväl den bredare bistånds och utvecklingsdiskursen men även den smalare effektivitetsdiskursen. Vilka texter kan sägas ingå i effektivitetsdiskursen? Svaret på frågan är väldigt många. Det väldigt stora materialet gör att jag väljer att fokusera på ett antal ”nyckeltexter”. Dessa är internationella konventioner som Paris Deklarationen (PD) och Accra Agenda for Action (AAA) samt de dokument och uttalanden som kretsar kring dem. Karaktären på vissa delar av materialet gör att de blir svåra att analysera. De båda fördragen PD och AAA är till sin natur formulerade på ett sätt som gör att språket blir neutralt och då försvårar den typ av analys jag avser göra. Tonvikten läggs då på andra texter där principerna och i viss mån konsekvenserna av fördragen behandlas. Dessa texter är hämtade ifrån olika positioner för att på så sätt ge en så bred bild som möjligt.

Då jag ämnar undersöka skillnader blir det således viktigt att välja texter som tydligt artikulerar dessa. Texternas representativitet bör nämnas. Att finna texter som fullt ut representerar de aktörer jag samlar under begreppet CSOs kan vara problematiskt. För att minimera problemen använder jag texter med mycket god representativitet. Det är t.ex. uttalanden från organisationer och sammanslutningar med en bred förankring inom vad man kan kalla ”the CSO community”. Tillsammans ger allt detta material en fullgod bild av diskursen samt god insyn i de förhållanden som flankerar den (Jfr Hansen 2006: 53). En naturlig skillnad finns mellan texterna som representerar respektive aktör. Min utgångspunkt är att OECD-DAC har den dominerande ställningen i effektivitetsdiskursen. CSOs har en mer oppositionell roll och deras texter är formulerade därefter. Målet är att utröna hur de olika texterna konstituerar effektivitetsdiskursen samt hur skillnaden dem emellan bidrar till detta.

3.5 Tillvägagångssätt

Nedan följer det tillvägagångssätt jag använder mig av i uppsatsen. Det första steget innebär att skaffa sig vad Neumann (2003: 47) kallar *kulturell kompetens*. Det innebär bl.a. att skaffa sig en bred och grundläggande uppfattning om hur diskursen ser ut. Då effektivitetsdiskursen är del i en större bistånds och utvecklingsdiskurs kräver det även kunskap om denna. Steg två innebär identifiering av de återkommande värdena i diskursen. De olika värdena (representationer) isoleras och de som företräder respektive värde (olika subjekspositioner) utstakas. De centrala texterna i diskursen genomläses flera gånger för att även de skillnader och likheter som finns bortom det uppenbara skall kunna upptäckas. De identifierade värdena presenteras genom en indelning i olika kluster. Därefter påvisas affiniteten samt diskrepansen inom diskursen (eng.

linking and differentiation, Jfr Hansen 2006). Affiniteten och diskrepans påvisas genom uttalanden och artikuleringar. Detta sker genom att visa på meningsmönster som är relativt tydliga samt går att definiera. Definitionerna utgörs av de värden jag presenterar i analysen.

4 Centrala utgångspunkter och operationalisering

Bistånd är svårt. Det är en konsensus som är genomgående på många plan. Biståndets syfte, legitimitet, undertoner och resultat är några exempel på problem som är återkommande, trots att det finns en gedigen erfarenhet av biståndsverksamhet. Del till en förklaring är att biståndsverksamhet utgörs av komplexa relationer och strukturer mellan en väldigt stor mängd aktörer och intressen (Easterly 2008: 404). För uppsatsen innebär det att en klassificering av organisationer/aktörer samt deras arbeten inte ter sig uppenbar. Olika nätverksstrukturer komplicerar situationen ytterligare. En verksamhet som ”spretar” på detta vis är inte lätt att hantera. För att minimera problemen detta kan medföra är de resonemang jag använder av ”generell karaktär”. Detta för att validiteten inte skall påverkas negativt. Detta tilltrots, och med frågeställningens natur, kan en viss ”spretighet” uppstå, fr.a. då centrala utgångspunkter till sin natur är av denna karaktär.

4.1 Det nya biståndslandskapet

De nya förutsättningarna för bistånd kan schematiskt sammanfattas i fyra punkter. Dessa förklaras här kortfattat²:

Nya givare. Nya givare konkurrerar på allvar med de etablerade inom OECD-DAC. Till de nya givarna räknas Kina, Indien, Ryssland samt vissa oljerika stater i mellanöstern. Dessa länders intåg på biståndsarenan förändrar förutsättningarna för det globala biståndet. De följer inte samma överenskomna spelregler vad avser krav på mottagarna i form av t.ex. miljöhänsyn och demokrati. Dessa utgör ett nytt alternativ för mottagarländer som tidigare enbart varit hänvisade till OECD-DAC.

Även nya givare i form av stora privata alternativ har etablerat sig i biståndssammanhang. T.ex. The Bill and Melinda Gates Foundation har tillräckligt stor kapacitet för att förändra det finansiella inflödet till mottagarländer. Deras politiska attityd är ofta inte lika uttalad som hos etablerade

² För mer info kring ”Det nya biståndslandskapet” se fr.a. Odén 2008 och Odén 2006.

givare, men då deras resurser är så pass stora påverkar de balansen inom givarsfären (Odén 2008, 19).

Givare med tydligare nisch. Ett flertal fr.a. privata alternativ har ett tydligare fokus på specifika områden. Dessa ”punktinsatser” mot vissa problem, t.ex. hiv/aids, malaria eller tillgång till vatten, kan medföra en administrativ kraftsamling som kan underminera den lokala förmågan. Den lokala arbetskraften byter arbetsgivare då givarorganisationerna givetvis vill ha, och kan betala bra för, efterfrågad kompetens. Ett potentiellt ”brain-drain”, om än kanske lokaliserat till ett kontor i huset bredvid, kan försvaga redan fragila lokala administrationer.

Ökade finansiella flöden från Nord till Syd. Dessa flöden, som inte omfattar det officiella biståndet, kan förändra den finansiella balansen i mottagarländerna. Ett exempel utgörs av de summor som skickas från migrantarbetare i Nord till Syd. Dessa summor var 2006 dubbelt så stora som det officiella biståndet (Odén 2008: 22).

Ett nytt fokus. Den rådande ”trenden” inom det multilaterala biståndet kan sammanfattas i begreppet effektivitet. Åtgärder för att på olika sätt effektivisera biståndet har idag en större roll än någonsin tidigare. Effektivitet har gått från att vara en del av många ingredienser till att idag vara något som styr och påverkar avgörande beslut i biståndssammanhang. Kan inte effektivitet mätas, och/eller uppnås, prioriteras det ner i enighet med överenskomna konventioner. Frågan om effektivitet står högt upp på dagordningen och är det ”modeord” som bäst kan sägas representera det rådande biståndsparadigmet (Odén 2006: 130, Odén 2008: 28).

Lägg till detta resonemang att globala institutioner såsom IMF förlorar inflytande. Länder fr.a. i Sydamerika lyckas sakta få det bättre vilket gör att IMF:s ränteinkomster från dessa länder minskar. Detta är ett exempel på hur traditionella strukturer och maktbalanser förändras. Klart är att världen på 2000-talet omdefinierar de tidigare förutsättningarna för biståndet och dess aktörer. Inflytande och maktstrukturer förändras samtidigt som nya förutsättningar för biståndet ställer nya krav på systemet (Odén 2008: 21).

4.2 Två aktörer inom biståndet

4.2.1 Elefanter och myror

De aktörer som verkar i biståndskontexten har alla olika önskemål och avsikter med sitt bistånd. Biståndet blir ofta färgat av organisationen, må det vara en socialistisk regering eller en kristen hjälpporganisation. Ett antal olika former av aktörer finns, men det är inte alltid självklart hur dessa kan klassificeras då många organisationer är komplexa konstruktioner som sträcker ut sig i globala nätverk

med många olika inbördes kopplingar. Att då göra en fullgod klassificering blir problematiskt då t.ex. finansieringen av en organisation kan finnas i en del av nätverket samtidigt som "värdegrunden" som karakteriserar biståndet finns i en annan. Detta resulterar ofta i en svår balansgång där organisationer står mellan att kompromissa med sin egen identitet genom att motta resurser från en annan aktör, eller att verka mer självständigt men sakna förmågan/resurserna att genomföra den önskade åtgärden (Karlström 1996: 130, Wohlgemuth et al. 1994: 170). Vem som har det reella inflytandet/bestämmandet, och på vilken nivå/del i nätverket det ligger, kan vara svårt att urskilja. Det komplexa systemet kan liknas vid en pyramid där ett fåtal stora organisationer finns i toppen, och en mängd mindre utgör ett myllrande golv. Ytterligare ett problem med detta system kan vara uppföljning och utvärdering av biståndet (Karlström 1996: 128). En uppdelning mellan "stora" och "små" aktörer kan dock göras. Att initialt presentera de som stereotyper kan ge en bild av dem och deras verksamhet.

Elefanterna är stora och tunga, går dit de vill och förefaller vara begränsat påverkade av de hinder de stöter till på vägen. Elefanterna kan uppfattas som "elaka" då de bl.a. ger intrycket att de påtvingar andra deras idéer. Deras resliga hållning gör att deras perspektiv blir därefter. De har en bra överblick och ser systemet bättre än enskilda individer. Elefanterna kontrasteras av *myrorna*. Myrorna jobbar "hårt och flitigt", oftast på en jordnära och låg nivå. Detta ger de god kännedom om förutsättningarna på marken, där de får god kontakt med individer. Myrornas stretande framstår ofta som hopplöst, utan relevant förmåga att kunna göra någon större skillnad. Drivkraften bakom myrornas ansträngning kan förklaras med en stark instinkt (läs ideologi) som trots tecknen på oförbättring får myrorna att kämpa vidare.

Den stereotypa bilden av dessa aktörer är karikerande, men som uppsatsen visar finns det i denna framställning en viss verklighetsförankring.

Till elefanterna räknas de etablerade och "tunga" biståndsgivarna. Dessa organisationer kan sägas vara ingredienser i "akronymsallden". Några av dessa är OECD-DAC, IMF, WB och ILO. De är etablerade organisationer med erfarenhet och stora resurser. Myrorna motsvaras av Civil Society Organisations (CSOs) och innefattar bl.a. gräsrotsorganisationer och NGOs. Myrorna kan vara det man associerar till när man hör ordet "hjälporganisation". Deras position inom biståndet kan ses som ett *alternativ* till de stora organisationerna, samtidigt som deras begränsade resurser gör att deras förmåga att göra adekvat skillnad, för mer än enstaka individer, har ifrågasatts.

Givetvis har olika trender och idéer karaktäriserat biståndet under historien. Under perioden fram till Kalla krigets slut politiserades biståndet kraftigt. Stor del av biståndet användes som verktyg i "blockpolitiken", och på givarsidan hos väst dominerade de stora aktörerna. Organisationer som WB och IMF hade många gånger en hegemonisk ställning, i vissa sammanhang utmanade av "uppstickare" såsom Sovjetunionen eller vissa OPEC-länder. Under senare delen av 1980-talet och fr.a. 1990-talet började NGOs (Non Governmental Organisations) få ett större

inflytande. Det ökade erkännandet för dessa organisationer har fortsatt öka, vilket kan skönjas i de internationella överenskommelserna där CSOs (NGOs) explicit fått större utrymme. Historien har dock satt sina spår. Elefanternas verksamhet har ibland sammankopplats med t.ex. neokolonialism (fr.a. ekonomisk) och neoimperialism. Brettonwoods institutionerna och Washington Consensus har, av vissa, setts som orsakande till detta bl.a. då de sagts förstärka mottagarländernas koppling till dessa institutioner (Degnbol 2003: 27). Det har uttryckts i termer av *ont* bistånd, bl.a. p.g.a. att det bevarar maktasymmetrin mellan givaren och mottagaren (Ericsson-Baaz 2001: 160). Det *goda* biståndet motsvaras just då av det som kommer från organisationer som inte kan tillskrivas samma motiv. CSOs (NGOs) sägs då sakna ett lika tydligt politiskt färgat motiv.

4.2.2 CSOs

Idag har mer konventionella idéer³ om hur bistånd skall utformas förlorat de inflytelserika positioner de tidigare hade. Färre aktörer är idag övertygade om dessa idéers förmåga att lyfta människor ur fattigdom, vilket gör att de söker alternativ. Alternativen kan utgöras av CSOs som då tillskrivs ett annat sätt att se på och/eller hantera situationen. De utgör en spretig skara organisationer som verkar inom en mängd olika områden. Variationerna dem emellan är stora, men vissa gemensamma drag kan skönjas. CSOs som ett *alternativ* till ”elefanter” i biståndssammanhang är kanske den mest kända rollen för dessa organisationer⁴. Dock är inte CSOs hänvisade till att bara vara *alternativa givare* i biståndssammanhang. Ytterligare roller för CSOs är:

CSOs som mottagare. Många CSOs är mottagare av bistånd. Deras förankring i gräsrotterna, och deras lokalkännedom gör att de är speciellt anpassade för att kunna implementera och förverkliga många biståndsplaner.

CSOs som språkrör för de fattiga. Den solidariska aspekten av CSOs och deras nära kontakt med marginaliserade grupper, som ofta saknar representation i samhället, gör att de kan ”tala för de fattigas räkning”. CSOs är ibland de enda som står mellan de stora givarna och de allra fattigaste. De får således ”tala för” de fattiga mot stora givare men även mot ”övriga världen”.

CSOs som partners i utvecklingssamarbetet. Denna kategori kan innefatta CSOs som både givare och mottagare. Att vara partner kräver i sammanhanget

³ Dessa idéer har varierat i spridning och form från t.ex. ”big push”, ”take off” och strukturanpassning (Odén 2006, 140).

⁴ Som givare har CSOs växt kraftigt. 2006 var Nord-CSOs sammantagna bistånd 25 mdr US dollar, att jämföra med ODA (Official Development Assistance. OECD-DACs definition av ”bistånd”) som uppgick till 104 mdr US dollar. 25% av det officiella flödet från Nord till Syd skedde alltså i någon form av CSO-regi (Odén 2008: 45).

flexibilitet då man kan vara mellan två organisationer och således ha en tydligare roll som en länk i ett större sammanhang. Detta kan ibland innebära att CSOs får spela en ”oberoende roll” t.ex. som utvärderare av projekt. Den oberoende rollen är mycket central i situationer där partiska aktörer inte kan ta plats, och således blir CSOs de enda som tillåts verka, t.ex. i en situation med krig/konflikt.

Operationaliseringen av CSOs är som ickestatliga, ickevinstdrivande organisationer som jobbar mot gemensamma publika mål. Jag använder CSOs då det är ett bredare begrepp än t.ex. NGOs och CBOs (Community Based Organisations). En annan vanligt förekommande svensk benämning är enskilda organisationer (EO) (Simon 1999: 24). Den stora spridningen av organisationer i biståndssammanhang gör att jag väljer att ha en inkluderande syn på dessa organisationer. Inom begreppet CSOs ingår således både NGOs och EOs. Kanske framförallt den icke-vinstdrivande⁵ egenskapen hos dessa organisationer innebär att de ofta får förlita sig på frivilliga och privata insatser och bidrag för att kunna bedriva sin verksamhet. Det kan lätt medföra en idealisering av denna organisationsform, vilket kan urskiljas i mina stereotyper ovan. Karakteriserande för CSOs är deras fokus på områden som rör social solidaritet, kanske fr.a. för speciellt utsatta grupper i samhället (AGCSAE: 9, Bebbington et al. 2008:5ff). Inte sällan är det CSOs själva som säger sig vara experter på att nå dessa grupper. Deras förmåga att defacto visa upp ett överensstämmande resultat är däremot omstritt⁶. Det råder ändå relativ samstämmighet när det kommer till det ökande inflytandet som CSOs har fått. Enligt många är det ett tecken på att de är ”bra på det de gör”.

Uppsatsen har en generell operationalisering av CSOs som både givare, mottagare och partner. Det centrala är organisationsformen som sådan, fr.a. sett i relation till OECD-DAC.

De stora aktörernas hegemoniska ställning och är utmanad. CSOs ställning som ett alternativ växer sig allt starkare och de strukturer som funnits, fr.a. för aktörerna inom givarsfären, är i förändring. Den nya situationen kräver dock att både små myror och stora elefanter klarar av att samarbeta i en utsträckning som inte skett tidigare. För att bistånd på 2000-talet skall lyckas är detta samarbete av största vikt, och detta ställer nya krav på samtliga aktörer inom biståndet (Simon 1999: 31).

4.2.3 OECD-DAC

Den ”elefant” uppsatsen fokuserar på är OECD-DAC. OECD-DAC är ”patriarken” inom multilateralt bistånd. Organisationen på olika sätt delaktig i det

⁵ En notering kring icke-vinstdrivande bör göras. En ”trend” är att se mottagarna ur ett annat perspektiv än de som tidigare varit vanliga. Det nya synsättet innebär t.ex. att relationen mellan mottagare och givare mer och mer kan karakteriseras av partnerskap, t.ex. som handelspartners. Bistånd som handel skall då ske på mottagarens villkor, något som då inte nödvändigtvis sägs styras av kommersiella intressen.

⁶ Se fr.a. Wohlgemuth et al. 1997.

mesta som kretsar kring bistånd. OECD-DAC företräder de 23 medlemmarnas regeringar och samordnar stor del av det globala multilaterala biståndet. Det är även en komplex organisation där många olika nivåer och strukturer smälter samman (Karlström 1996: 81). Resonemangen jag för är generella och blir, precis som i ovanstående fall, generella i den bemärkelsen att de inte specifikt pekar ut var inom denna organisation en viss egenskap/företeelse finns lokaliserad. Med OECD-DAC syftar jag på organisationen som helhet, och texterna jag använder mig av är de officiella publikationer de har producerat.

4.3 Effektivitet

Att tala om ett effektivt bistånd är inget nytt. Längre har diskussioner kring detta begrepp varit en del i en större biståndskontext, dock som tidigare nämnt har begreppet effektivitet fått ett tydligt uppsving. Det är dock ett mångbottnat begrepp och det har under 2000-talet tagit sig olika uttryck. Nedan följer en kort beskrivning av de viktigaste händelserna relaterade till detta begrepp som kan ses som olika typer av operationalisering av biståndseffektivitet.

De mål som ligger i bakgrunden och ”styr” övriga konventioner och överenskommelser är Millenniummålen. I Monterrey 2002 enades man i huvudsak om utvecklingsfinansiering. Där understryks bl.a. effektivt partnerskap och koherens inom de internationella finanssystemen. I Rom 2003 skulle ett effektivare bistånd skapas genom bättre harmonisering (RD 2003: 1). I Gleneagles 2005 var ett sätt att nå ett effektivare bistånd att fokusera på skuldavskrivning för mottagarländerna.

Avstampet för denna uppsats hamnar i Parisdeklarationen (PD) från mars 2005. Här togs tydligare steg mot ett effektivare bistånd än vad som gjorts någonsin tidigare. Deklarationen bygger på fem huvudprinciper: Ägarskap, givaranpassning, harmonisering, resultatorientering och ömsesidigt ansvar⁷. Det är i linje med dessa huvudprinciper jag operationaliserar begreppet biståndseffektivitet. PD följdes upp av en konferens i Accra (Accra Agenda for Action, AAA) i september 2008, där man förnyade löften och försökte adressera de problem som uppkommit i implementeringen av PD. Det är i rummet mellan dessa två konferenser som uppsatsen har sin utgångspunkt vad avser biståndseffektivitet. Detta medför en kontext där effektiviteten är tydligt artikulera, har en central ställning, och operationaliseras i linje med PD. Biståndseffektivitet kan ses som en längre process som ständigt utvecklas. Ovanstående konferenser är ett exempel på hur olika operationaliseringar av effektivitet varierar över tiden. Att då ”kapa” denna process mellan två olika tidpunkter kan riskera att stympa innebörden. Denna avgränsning görs för att ämnet skall bli mer hanterbart, och valet av tidpunkter är utstuderat. PD är det nya

⁷ För grundligare redogörelse kring dessa konventioner se Odén 2008 och Ridell 2007.

paradigm som i allmänhet styr den rådande effektivitetsdiskursen och i synnerhet även en större biståndsdiskurs.

4.3.1 Att utvärdera biståndet

Att utvärdera biståndet blir en central del då man talar om biståndseffektivitet. I biståndssammanhang är utvärdering problematisk på många plan. Möjligheterna att använda en fruktbar metodologi, att samla in material, att bedöma materialet samt att värdera i vilken uträkning detta material är representativt är några av de problem som finns (Riddell et al. 1995: 47, Wolgemuth et al. 1994: 34). Det tydligare fokuset mot effektivitet sätter således utvärderingen i nytt ljus. En aspekt av detta är att där biståndet behövs mest är även där det är mest riskabelt. D.v.s. de mest behövande saknar ofta t.ex. en administration att effektivt hantera biståndet. Detta kan dels göra att biståndet blir ineffektivt, men även förmågan till en god utvärdering är sannolikt svårare. Man tvingas ”chansa” och att då påvisa ett konkret resultat blir då ofta problematiskt. Kan man inte utvärdera, och på så sätt visa på nivån av effektivitet riskerar biståndet att utebli. Utvärderingen är således en viktig del i 2000-talets bistånd (Degnbol 2003: 219).

4.3.2 Vad är bistånd?

Kriterierna för vad som får kallas bistånd är ett omdebatterat ämne, och det skiljer sig från organisation till organisation. OECD-DAC⁸ har en definition av bistånd som skiljer sig från den många CSOs använder sig av. De skilda definitionerna är delvis en nödvändighet för att kunna analysera olika synsätt inom effektivitetskontexten. Då aktörerna kan ha skilda definitioner av bistånd är det en viktig del i granskningen att se *hur* dessa skillnader tar sig uttryck. Det centrala är att de varierande uppfattningarna kan placeras inom effektivitetskontexten.

⁸ ODA (Official Development Assistance) är OECD-DAC definitionen av bistånd. ODA är ”Gåvor eller lån till länder och territorier som finns på DACs lista över utvecklingsländer och som a; genomförs av den offentliga sektorn b; med huvudsakligt mål att stödja ekonomisk utveckling och välfärd; på förmånliga finansiella villkor (för lån minst 25 % gåvoelement)” (Odén 2008: 16).

4.4 Relationen mellan OECD-DAC och CSOs

Förutsättningarna för samarbete mellan dessa aktörer kan tillsynes vara betydligt bättre. Elefanterna, däribland OECD-DAC, förlorar inflytande till andra aktörer. Bland dessa aktörer finns även CSOs. CSOs har traditionellt haft en ”oppositionell” relation till OECD-DAC där man ofta kritiserar de planer och paradigm de varit ansvariga för. Som beskrivits ovan innebär Det nya biståndslandskapet nya förutsättningar för många aktörer. Förändringen gör att de strukturer som finns behöver omarbetas för att kunna anpassas till de rådande omständigheterna. Återigen är några av grundprinciperna i PD viktiga. För ett effektivare bistånd krävs det en tydligare harmonisering av biståndet samt mer ansträngningar för att nå en större koherens. Detta kräver ett bättre samarbete mellan OECD-DAC och CSOs.

En problematisk aspekt bör påpekas vad avser legitimitet. Bistånd sker på frivillig basis, det finns inget tvång vare sig att ge eller få bistånd. Man förväntas givetvis hålla överenskommelser, men då man inte gör det finns det få funktioner att stävja ett sådant agerande. Givetvis vill ingen aktör förlora anseende, eller göra sig kända för att vara svåra att samarbeta med, men mekanismer för ansvarsutkrävande är ur detta perspektiv få. Om t.ex. ett biståndprojekt misslyckas har mottagarna möjlighet att vända sig till andra aktörer⁹, och den aktör som misslyckats söker möjligen ansvariga inom organisation, t.ex. en projektledare eller motsvarande som får stå till svars, men ”frivillighetsaspekten” gör att ytterligare ansvarsutkrävning är svårt. Ofta, kanske framförallt för OECD-DAC, inser man att man misslyckats och ”prövar då nåt annat”. Legitimiteten kan således inte jämföras med andra förpliktelser som stater har, t.ex. att skydda sina medborgare. Legitimitetsaspekten skiljer även mellan OECD-DAC och CSOs. Medlammarna i OECD-DAC representeras uteslutande av demokratiskt valda regeringar och hämtar sig legitimitet därifrån. CSOs legitimitet har traditionellt strömmat från deras roll som företrädare för de fattiga. Att stötta marginaliserade grupper som annars lämnats utanför, och hävda att man representerar det civila samhället anses inte alltid vara tillräckligt. Att kunna göra skillnad och visa upp konkreta resultat blir, ur ett legitimitetsperspektiv, således viktigare för dessa organisationer (Bebbington et al. 2008: 182). Även maktaspekten bör nämnas. Att det råder en stor maktasymmetri mellan OECD-DAC och CSOs är klart. Den innefattar bl.a. makt som resurser, inflytande och kontroll över dagordningen. Den stora maktasymmetrin i sig omöjliggör en jämlik relation mellan dess aktörer, och

⁹ Med fler och fler aktörer inom biståndet ökar denna möjlighet för mottagarna.

detta kan man inte bortse ifrån. Maktrelationen påverkar sannolikt hur aktörerna förhåller sig till effektivitetsbegreppet (Bebbington et al. 2008: 246).

4.4.1 Bilateralt och Multilateralt bistånd

Bistånd fördelas huvudsakligen i två former. Multilateralt bistånd fördelas ofta via internationella organisationer som t.ex. OECD-DAC. En tredjedel av det totala biståndet från regeringar i väst kanaliseras via multilateralt bistånd. Gemensamma konventioner och överenskommelser reglerar hur organisationer skall hantera biståndet. Det kan vara bestämmelser som gäller inom enskilda organisationer bl.a. hur den skall hantera biståndet, men även globala regleringar för hur biståndet hanteras. Bilateralt bistånd fördelas ”direkt” från en mottagare till en givare utan att gå via andra organisationer som mellanhänder. Det bilaterala biståndet används i större utsträckning till ändamål som inte alltid har de former och funktioner överenskommet för det multilaterala biståndet. Därmed inte sagt att så alltid är fallet. Det förekommer att givare följer samma ramverk vad avser både det bilaterala och multilaterala biståndet. Vill man agera utanför det multilaterala ramverket sker detta dock oftast via det bilaterala biståndet (Degnbol 2003: 75ff). Det multilaterala biståndet styrs generellt av mer komplexa mekanismer än det bilaterala då organisationer som skall samordna det, t.ex. OECD-DAC och WB, kan få en karaktär av en organisation med ett egenintresse och en agenda som inte konkret representerar medlemmarnas. Både det multilaterala och bilaterala biståndet blir föremål för spekulationer, där biståndets mekanismer och förmåga att användas som ett verktyg inom internationell politik, skapar en komplex situation. Givandets syfte kan skapa en politisk debatt bortom biståndets egna premisser (Degnbol 2003: 40, 94). Uppsatsen fokuserar på det multilaterala biståndet som hanteras av OECD-DAC samt det bistånd som hanteras av CSOs. Många CSOs följer samma internationella ramverk som OECD-DAC, men det finns givetvis en skillnad mellan hur dessa aktörer hanterar sitt bistånd. Även om det finns en ”skillnad i bistånd” mellan dessa aktörer är det är synen på biståndet som är det väsentliga inte hur det kanaliseras. Resonemanget kan således appliceras, teoretiskt, även på det bilaterala bistånd som följer samma ramverk som OECD-DAC, även om det utelämnas i uppsatsen.

5 Analys

Diskursen som här analyseras är en *effektivitetsdiskurs*. Effektivitetsdiskursen skall ses som en del i en större diskurs nämligen en *utvecklings och biståndsdiskurs*. Diskursen fokuserar mycket på problemen med effektivitet. Den kretsar ofta kring frågor som: Hur blir biståndet effektivare? Hur utvärderar och mäter vi de effekter som vi söker? Vilka är de största problemen?

Svaren på dessa frågor säger inte bara något om effektivitet i sig, utan även om den policy som respektive aktör förespråkar.

5.1 Hur ser diskursen ut?

I effektivitetsdiskursen har inte OECD-DAC samma hegemoniska ställning som kan skönjas inom andra områden i biståndskontexten. Den diskursiva kampen är således mer öppen även om CSOs måste ses som de ”diskursiva utmanarna”. En förändring av CSOs inflytande kan skönjas i effektivitetsdiskursen. CSOs har fått ett ökat inflytande dels över processerna som leder fram till konventioner, dels uttryckligen i dessa konventioner. OECD-DAC använder sig t.ex. av CSO advisory groups (www.OECD.org), samt i AAA (2008: 4) finner man: “*We will deepen our engagement with CSOs as independent development actors...*” Det ökade inflytandet till trots uttrycker CSOs djupt missnöje med situationen. CSOs roll som ”oppositionell” medför att de tydligt artikulerar missnöjet det den policy OECD-DAC bedriver. Framställningen av OECD-DAC kommer således dels ifrån hur de framställer sig själva och dels hur de framställs av CSOs. Ett omvänt förhållande där OECD-DAC framställer CSOs på liknande sätt finns inte.

Då OECD-DAC har en hegemonisk ställning är de utarbetade ramverken i första hand anpassade efter dem. För CSOs innebär det frågor om vad biståndseffektivitet innebär för dem. I denna process ställs CSOs inför olika dilemman (se även diskussion om oberoende sid. p. 4.2.2) om ”vilken väg CSOs bör vandra”. Skall man fortsätta sin tydliga ”nisch” inom biståndet och utvecklas till mer professionella organisationer med risk för att man försvagar kopplingen till, och därmed riskerar att utesluta, de mest utsatta? Vilket sätt är mest effektivt för CSOs att påverka, ha ett fortsatt fokus på gräsrotterna eller ska man i större utsträckning försöka påverka mottagarlandets regering? (Kerr 2008: 21). I effektivitetsdiskursen blir CSOs ett slags sökare, då man inte fullt ut kan placera sig själva i kontexten.

CSOs verksamhet är utstakad ur de befintliga institutionerna som först och främst skapats av OECD-DAC. Man kan säga att CSOs har ”tagit sig an det som blev över”, och där ”försöker fylla igen hålen”. Effektivitetskontexten ger således liten support till CSOs som saknar den stöttande struktur OECD-DAC har (Bebbington et al. 2008: 27, Riddell 2007: 307). Tydligt är dock att det ökade inflytandet från CSOs påverkat den kulturella hegemonin tillhörande OECD-DAC. Inom effektivitetsdiskursen har OECD-DAC således en mindre hegemonisk ställning jämfört med andra marginalområden (Neuman 2003: 99, 139).

De värden som artikuleras ger uttryck för den policy som representerar respektive aktör. Värdena ger uttryck för en identitet som är relationell och kontrasteras mot den andra aktören.

De värden som presenteras i effektivitetsdiskursen delar jag upp i tre kluster. Inom varje kluster finns det två *centralvärden* som underbyggs utav några *delvärden*. Delvärdenas uppgift är att tydliggöra och bredda centralvärdena. De värden som presenteras kommer att exemplifieras av olika citat. Av utrymmesskäl blir antalet citat begränsade, de skall dock ses som representativa delar för en större mängd artikuleringar där dessa värden presenteras. Respektive subjekspositions värden relateras till varandra, och sammanställs i Tabell 1 (se Bilaga 1). De centralvärden som artikuleras har en inbördes koppling. Tillsammans konstituerar de respektive subjeksposition och det är viktigt att de behandlas som en helhet. Identiteten skall således ses holistiskt då de olika värdena kompletterar varandra (Jfr. Hansen 2006: 81). Denna uppdelning i kluster ger en lättöverskådlig bild av hur respektive aktör artikulerar respektive värden och ger en relativt generell bild av diskursen. Ett visst mått av förenkling sker under kategoriseringen dock i såpass begränsad utsträckning att de presentationstekniska fördelarna kraftigt överväger nackdelarna.

5.2 Makro vs Mikro

5.2.1 OECD-DAC

En stor del av OECD-DACs artikuleringar kan sammanfattas i ett *makrovärde*. Makrovärdet utgörs utav delvärdena *central* och *top-down*. Detta tar sig olika uttryck i diskursen.

“Partner countries and donors should work together at country level to operationalise their commitments...” (Effective aid by 2010?: 13).

“A high level international initiative should be organized...” (ibid: 18).
(Se även: DACnews Sept 2008: 2 och Building a new aid relationship 2008: 24ff).

Citaten visar på hur makroperspektivet är centralt. Effektivitet sägs uppnås bäst om fokus ligger på en hög nivå, i dessa fall på nationell och internationell nivå. Insatser sker först på denna nivå för att senare sprida sig neråt. Att ha en central utgångspunkt är självklart och det är på denna nivå insatsernas fokus bör ligga. Makroperspektivet OECD-DAC använder sig av kan även ses i insatserna mot offentlig sektor, och där på en relativt hög nivå. OECD-DAC söker på denna nivå bygga upp ett fungerande system med strukturella ramverk som skall utgöra fundamenten för övriga delar i samhället. Insatserna på makronivå blir således överordnade de på mikronivå och systemet betonas på bekostnad av bl.a. individen (Degnbol 2003: 63). OECD-DAC utgår ifrån makroperspektivet i de deklarerade målen för organisationen (www.OECD.org2), och detta perspektiv genomsyrar organisationens verksamhet på ett tydligt sätt. Stora möten, stora planer och stora idéer är naturliga, och ofta bryts dessa ner i mer lätthanterliga enheter. Internationella konventioner (av typen PD och AAA) överförs till planer specifika för olika länder, där man strävar efter att implementera dessa. Makroperspektivet blir således genomgående från förhandling och beslut till implementering.

(Se även Reaching Our Development Goals 2008: 32 och DACnews Mars 2008: 2-4)

5.2.2 CSOs

Makroperspektivet kan relateras till mikroperspektivet. CSOs *mikrovärde* utgörs av delvärdena: *lokal* och *bottom up*. Perspektivet blir i vissa stycken det omvända.

I diskussioner kring ömsesidigt ansvarsutkrävande finner man bl.a. följande:

"...this must not be limited to recipient governments, but must also include the communities most affected by aid expenditure." (The Reality of Aid Management Committee 2008: 6).

CSOs argumenterar för ett omfördelning av fokus där den lokala nivån bör få mer uppmärksamhet: *"This means that efforts to develop and use county systems should extend beyond the current emphasis on centralized government mechanisms, such as public financial management and procurement, and also include other parts of government, decentralized authorities, and CSOs"*(AGCSAE 2008: 14).

Resonemangen visar tydligt på behovet av att rikta mer fokus på nivåer under den centrala. Detta blir naturligt för CSOs som i huvudsak verkar på denna nivå, och anser att insatserna här är för små. Utgångspunkten är att positiva effekter av biståndet sprider sig från denna nivå men även att en viss grad av utveckling redan krävs för att mer centraliserade insatser skall kunna få effekt bland gräsrotterna (Bebbington et al. 2008: 205). Kontrasterat av OECD-DACs fokus på systemet betonar CSOs individerna bakom systemet. På den lokala nivån har CSOs möjligheter att bedriva verksamhet som kan visa upp tydliga resultat. Att engagera och organisera individer på den lokala nivån bidrar till att stärka det civila samhället. Starkt förankrade gräsrotter skapar förutsättningar för utveckling på högre nivå och denna bottom-up filosofi ta sig olika uttryck:

"...a strong civil society is an asset that is worth developing as a part of a society's efforts to transform itself..." (AGCSAE 2008: 10) (Märk även formuleringen "transform itself" som indikerar på den *aktiva* handlingen att förvandla sig själv, i linje med "hjälp till självhjälp").

Ytterligare ett exempel utgörs av det ofta hyllade konceptet med mikrokrediter¹⁰. Dessa små lån syftar till att stimulera till lokal företagsamhet och entreprenörsanda.

¹⁰ Mikrokrediter kan representera många av de värden CSOs står för. Lånen går till marginaliserade grupper (ofta kvinnor), som skall bemyndigas genom att man aktiverar dem (t.ex. stimulerar till företagsamhet). Lånen syftar till att lyfta människor ur utanförskap och kan då sägas ha sociala undertoner. Även röntan på lånen är fördelaktig (Kondo et al. 2008: 51-57).

5.3 Kommersialism vs Demokrati

5.3.1 OECD-DAC

OECD-DAC artikulerar ett *kommersiellt* centralvärde. Delvärden är: *Aid Industry/Köpa-Sälja* och *konditionallitet*.

Aid industry indikerar på en policy där effektivitet kopplas till kommersiella intressen. Den kommersiella kopplingen till bistånd är inom OECD-DAC en känslig fråga. Ibland är man självkritisk och anser att de kommersiella inslagen riskerar att skada biståndet. Det är dock ofta problematiskt då ett antal olika intressenter, ibland kommersiella, är inblandade i denna process (Degnbol 2003: 59ff). Sällan uttrycks detta explicit av OECD-DAC (CSOs gör det tydligare, se nedan) men det framkommer i de processer som OECD-DAC använder. Vid upphandlingar av olika biståndsprojekt blir detta tydligt (Se bl.a. Aid For Trade At A Glance 2007 och The Dac Guidelines 2008). Effektivitet reduceras till att köpa och sälja varor och tjänster på en marknad.

Konditionalliteten uttrycks explicit i form av bundet bistånd. Rådande överenskommelser att minska det bundna biståndet till trots är konditionallitet ett faktum:

"We will continue to change the nature of conditionality to support ownership" (AAA 2008: 6). OECD-DAC hävdar att problemet är en specifik typ av konditionallitet (som i citatet ovan hämmar ägarskap) och att konditionalliteten bör reformeras för att bättre passa in i de riktlinjer (läs PD) som finns.

Verksamheten (planer och projekt) läggs ut på entreprenad där kommersiella intressen konkurrerar om vinsterna och där marknadens aktörer styr processerna. Att det placeras under centralvärdet kommersiellt har sin förklaring fr.a. i de processer där de konditionella överenskommelserna sluts. Förhandlingarna må ha ett annat utseende, men de är "buisniess" där respektive förhandlingspart försöker att få ut så mycket som möjligt av situationen (Odén 2006: 99).

Konditionalliteten minskar men är dock alltså närvarande i delar av processen för ett effektivare bistånd (Survey on Monitoring the Paris Declaration 2008: 22ff).

Den konditionallitet OECD-DAC använder sig av är en återkommande angreppspunkt för CSOs: *"The case against policy conditionalities is not about the legitimacy of donor involvement in policy discussion. It is about the effectiveness of policy-based disbursement conditions in securing reforms that work."* (ODI 2008: 3).

(Se även Marut 2008: 77 och Pereira 2008: 64).

5.3.2 CSOs

CSOs artikulerar det *demokratiska* värdet kanske tydligast av alla värden. Detta värde formuleras fr.a. i tre delvärden: *Deltagande/bemyndigande* (eng. empowerment), *ansvarsutkrävande/transparens* och *utanförskap*.

Deltagande/bemyndigande är en av hörnstenarna bl.a. i målet ägarskap (Se Odén 2008: 26).

Betoningen av detta värde återkommer frekvent i diskursen, CSOs skall förstärka:

“...the emphasis on development effectiveness on governance, increasing participation and democratic reform”. (Lenneburg 2008: 29).

CSOs efterlyser tydligare ansvarsutkrävande/transparens i alla processer som innefattas i effektivitetsdiskursen:

”Regeringarna skall vara ansvariga ur demokratisynpunkt, parlamenten och det civila samhället skall kunna ställa dem till svars...”(Forum Syd 2008: 3).

...the AAA must at a minimum...commit donors and recipients to make the aid system more accountable by developing and implementing new standards for transparency...” (Better Aid 2008: 2).

Att jobba mot utanförskap är en viktig funktion för CSOs. Till de grupper som lever i utanförskap räknas ofta marginaliserade delar av samhället t.ex. kvinnor, barn och andra grupper som anses vara i större hjälpbehov än andra:

“CSO effectiveness must start from clear understanding of the roles of CSOs as enablers for the poor and the marginalized...” (Tudjan 2008: 26).

(Se även: AGCSAE 2008: 3, 13, From Paris to Accra 2008: 8, 10, Mahmud 2008: b27ff och Hochgesang 2008: 122).

Inom det demokratiska värdet placerar jag även CSOs önskemål om ett ökat erkännande. Biståndet bör allokeras på ett sätt som ger CSOs större möjligheter att påverka. Allokeringen skall således ske till områden där CSOs har inflytande. Det demokratiska värdet skall genomsyra alla nivåer av biståndet, inte bara CSOs verksamhet i sig utan även de grupper de representerar. De mest utsatta grupperna skall bl.a. ”äga utvecklingen” själva och CSOs skall ges ökat erkännande fr.a. i form av ”platser vid borden” när beslut skall fattas. Ur det demokratiska värdet hämtar CSOs mycket av sin argumentation kring legitimitet. Då effektivitetsdiskursen kretsar kring att kunna visa upp resultat är det demokratiska värdet i sig inte tillräckligt för en sådan legitimitet. Återigen; Effektivitetsdiskursen en diskurs där OECD-DAC har den diskursiva hegemonin, och detta tar sig bl.a. uttryck genom att CSOs ”käpphäst” inte tydligt har utstakat sin position i diskursen. En viss ”förvirring” kan skönjas bland CSOs där man inte tycks veta hur det demokratiska värdet förhåller sig till biståndseffektivitet (Jrf Tudjan 2008: 25ff).

5.4 Teknokratisk vs Socialt

5.4.1 OECD-DAC

Ett *teknokratiskt* värde formuleras på olika sätt i diskursen. Delvärdena är: *Passivisering* och *anpassning*. Det teknokratiska värdet betonar tekniska lösningar av problem, ofta på bekostnad av mer ”mänskliga värden”. Lösningarna på många problem, i många fall av politisk karaktär, reduceras ner till teknikaliteter, t.ex. i form av ekonomiska modeller. Tron på att detta verktyg kan lösa många problem tar sig olika uttryck:

”...helping countries to improve their statistical, monitoring and evaluation systems” (Aid effectiveness, OECD-DAC: 28).

“Donors need to...ensure that these strategies are translated into results-oriented operational programmes and budgets, and implement them” (Reaching Our Development Goals 2008: 11)

Att betona utvärderingsprocessen är ett uttryck för ett tekniskt värde. Det är återkommande och understryker vikten av tekniska instrument (läs utvärdering och statistik) inom effektivitetsdiskursen.

När vikten av tekniska instrument understryks innebär detta ofta att mottagarna tvingas implementera och anpassa sig efter givarnas tekniska krav. Anpassningen sker då i stort efter givarnas villkor och detta leder till en passivisering av mottagaren (Degnbol, 2003: 264).

”...partner countries must have the technical capacity and political determination to produce policies and procedures for the active management of aid...” (Aid effectiveness 2008: 31).

Mottagaranpassning var tidigare vanligare fr.a. under strukturanpassningsprogrammen på 80-talet. Idag är anpassningen av en annan sort, det är dock fortfarande främst mottagaren som ställs detta krav. För att implementera överenskomna planer krävs en förändring (anpassning) och stor del av bistånd som grundidé kan liknas vid att mottagaren förväntas förändra sig i en riktning där utvecklade länder utgör förebilder. Att utvecklas till någonting innebär ofta en anpassning således är detta värde centralt i många biståndssammanhang (Jfr Degnbol, 2003: 47ff).

5.4.2 CSOs

Centralvärdet är *socialt* och delvärdena *aktivering* och *tillgänglighet*. Betoningen på det sociala förefaller vara en självklarhet för CSOs. Den sociala filosofin eftersträvar en aktivering av mottagaren samt försöker att på olika sätt öka tillgängligheten för densamme. Detta innebär en ökad tillgänglighet till olika möjligheter som genererats av biståndet. Exempel är tillgängligheten till förmågan att påverka sin egen utveckling eller tillgängligheten till arbetstillfällen (vanligt är att inte alla får del av ”den kaka” som genereras av biståndet). Problemen är fr.a. att effekterna av biståndet inte kommer alla till del. Mottagaren ”kommer inte åt”, och de avsedda effekterna kan då utebli. Man har inget behov av en bred asfalterad väg när man inte har någon bil eller man har föga behov av hjälp att kunna producera mer i ett effektivare jordbruk om man inte har möjlighet att sälja det man odlar. För att öka tillgängligheten efterfrågas en aktivering av de inblandade. Det välanvända uttrycket ”hjälp till självhjälp” visar på denna typ av aktivering.

”(CSOs)...are well situated to understand the need and claims of ordinary people and build multiple relationships with communities, who are the agents and beneficiaries of development efforts.” (TGFG 2008: 39).

”We recommend that stakeholders adopt a more qualitative and participatory approach to results, making more room for indicators of social change...” (AGCSAE, 2008: 3).

(Se även Bissio 2008: 129).

Det sociala värdet har en tydlig koppling till mikrovärdet, men kanske framförallt till det demokratiska värdet. Den sociala framtoningen syns t.ex. i arbetet mot utanförskap och att uppmärksamma utsatta grupperns situation. CSOs använder det sociala värdet för att utmåla sig själva som ”goda samariter” och detta kan lätt kontrasteras mot ”det onda biståndet” (se punkt 4.2.1). De solidariska och humanitära motiven används för att väcka uppmärksamhet och ”medlidande”. I samband med naturkatastrofer är detta väldigt påtagligt. Att förlora den sociala filosofin, t.ex. genom att ”sälja ut sig”, kan således ibland likställas med att förlora sin identitet, och denna grundval bejakas ofta utav organisationerna själva (Tudjan 2008: 26 och Lenneburg 2008: 29).

5.4.3 Övriga reflektioner

Ett antal plausibla förklaringar till den divergerande uppfattningen om biståndseffektivitet finns. Nedan följer två exempel.

CSOs kritiserar ofta OECD-DAC för att den policy de ger uttryck för är för politiskt färgad och inte tillförlitlig fokuserar på de behov som finns. OECD-DAC anklagas för att vara för politiskt korrekt och att detta leder till en mentalitet där man hellre vill vara försiktig än att göra det som verkligen behövs (ODI 2008: 4, From Paris to Accra 2008: 3). OECD-DAC är en komplex organisation på många plan. Olika medlemmar har olika önskemål och agendas. Organisationen blir en spelplan för ett antal olika aktörer och det medför att de politiska aspekterna av organisationen blir framträdande (Odén 2006: 113). En annan situation gäller för CSOs. I uppsatsen hanteras de som en aktör, men i verkligheten består denna grupp av en mängd olika organisationer. Det förekommer många politiska relationer mellan dessa grupper. CSOs är i någon utsträckning medvetna om deras relativa begränsade förmåga och jobbar ofta i sammanslutningar för att få en kollektivt starkare position (Bebbington et al. 2008: 134). Meningsutbyte och dialog blir då givna inslag, men denna process skiljer sig ifrån den som pågår inom OECD-DAC. Med detta i åtanke är det naturligt att de värderingar som presenteras av OECD-DAC kan sägas ha en tydligare politisk karaktär.

En annan problematisk aspekt av effektivitetsdiskursen kretsar kring implementering. På vissa plan råder det konsensus kring vad som behöver göras. Uppfattningarna skiljer sig mer i hur det skall göras. Problemen förstärks av den problematik som finns kring utvärderingen av biståndet. Då man ibland har svårt att veta vad som fungerar och vad som inte fungerar är detta ytterligare en faktor som komplicerar synen på effektivitet. Oklarheterna kring detta kan vara en faktor som förklarar de divergerande uppfattningarna (Degnbol 2003: 260). "Det mätbaras hegemoni" riskerar att innebära att för mycket fokus läggs på projekt som kan visa upp tydliga resultat. Dessa projekt präglas då ofta av kvantitativt mätbara faktorer som kan visa på konkreta resultat. Detta kan vara en trolig förklaring till OECD-DACs fokusering på tekniska faktorer. Orsaken till detta kan finnas i organisationens konstruktion där dess resurser, ofta ifrån medlemsländernas skattebetalare, har krav att visa upp resultat på ett sätt som inte finns hos CSOs (Bebbington et al. 2008: 88).

6 Sammanfattning och avslutande diskussion

6.1 Sammanfattning

Analysen visar på en tydlig skillnad i policy mellan OECD-DAC och CSOs. Sammanställningen av värdena presenteras i tabell 1, bilaga 1. De olika värden som artikuleras konstruerar olika identiteter. Den relationella identitet som skapas i denna diskurs är skarpt kontrasterad till den andra diskursen. Identitetskonstruktionen (analyserad m.h.a. *linking and differentiation*, se sid 11) sammanställs i figur 1, bilaga 1. Den holistiska synen på identitet bör understrykas. Identiteten hos respektive aktör utgörs således av samtliga värden och skall ses som en helhet. För aktören CSOs medför detta att de har en uttalad demokratisk policy (fokuserad mot bemyndigande/deltagande, transparens och strävan att jobba mot utanförskap) med ett tydligt mikroperspektiv (lokal förankring med en bottom-up filosofi) med betoning på sociala värderingar (aktiverande samt strävan mot ökad tillgänglighet). Denna holistiska syn kan sägas innehålla en synergieffekt där värdena förstärker varandra och inte kan ses separerade ifrån helheten.

Den tydliga diskrepansen inom biståndsdiskursen, vilket här ses i form av en värdeförskjutning inom respektive kluster, ger upphov till en slutsats. Då kontexten ligger fast tolkar jag det som en tydlig spricka inom diskursen. Skillnaden har troliga förklaringar i de olika aktörernas skilda organisationskonstruktion. OECD-DAC verkar tydligast på en nivå där teknokratiska, kommersiella och makrovärderingar blir synliga. CSOs verksamhet bedrivs i mindre skala och perspektiven blir naturligt annorlunda. Det väcker även frågor kring om det existerar mer eller mindre undermedveten konsensus kring situationen. Är detta resultatet av en ”arbetsfördelning” som är ontologisk nödvändig, d.v.s. är respektive aktörs roll oföränderlig? Finns det reella möjligheter att, inom det rådande effektivitetsparadigmet, för aktörerna att förändra och omförhandla sina positioner, eller krävs det en total omstrukturering av ramverken? Frågeställningarna är intressanta på många sätt, och förmodligen kommer tiden att utvisa resultatet. Klart är dock att situationen innebär ett problem för att uppnå ett effektivare bistånd. Slutsatsen blir bl.a. att denna diskrepans motverkar förmågan till ett fruktsamt samarbete mellan dessa aktörer. Det försvårar möjligheterna till ett bistånd som värdesätter just detta samarbete.

6.2 Avslutande diskussion

Jag har i uppsatsen undersökt hur synen på biståndseffektivitet skiljer sig mellan OECD-DAC och CSOs. Förändringar i biståndslandskapet har skapat en situation där förmågan till samarbete mellan dessa aktörer bidrar till huruvida man lyckas med de uppsatta målen. Som uppsatsen visar finns det en spricka mellan dessa aktörer och denna spricka tar sig tydligt uttryck i effektivitetsdiskursen. Sprickan mellan aktörerna är inte svår att förstå då aktörerna är skilda organisationer med skilda verksamheter. OECD-DAC är den av aktörerna som tydligast bidragit till att konstruera effektivitetsparadigmet, och det kan ses i att värden som ofta artikuleras av denna aktör har en tydlig plats i paradigmet, t.ex. betonas vikten av utvärdering, och detta skall ses som ett uttryck för ett tekniskt värde. CSOs har svårare att placera sig själva i effektivitetsdiskursen, och när man tydligare gör detta kommer det att innebära ett ställningstagande som påverkar diskursen.

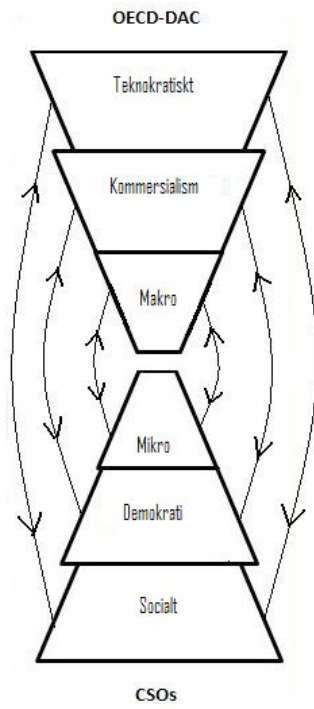
Finns det då möjligheter för OECD-DAC och CSOs att mötas någonstans i mitten? Svaret beror rimligtvis på hur man attackerar frågan. Kommer CSOs att tumma på sina grundvärderingar, t.ex. den sociala filosofin för att bättre ”passa in” i effektivitetskontexten? Förmodligen inte. Förhoppningarna måste ligga i att CSOs i större utsträckning kan vara med och forma sin egen framtid på ett sätt så att de tydligare kan relatera sig själva till biståndseffektivitet och inte hänvisas till att ”rota runt i resterna” efter OECD-DAC. En sådan strukturell förändring kan skönjas då CSOs får mer och mer utrymme i diskursen, men för att denna förändring skall få reella konsekvenser krävs en tydligare kraftsamling av biståndets samtliga aktörer.

7 Bilaga 1

Tabell 1

Mikro	Makro
Lokal	Central
Bottom-up	Top-down
Demokrati	Kommersialism
Bemyndigande/deltagande	Aid industry/Köpa-sälja
Transparens	Konditionallitet
Utanförskap	
Socialt	Teknokratiskt
Aktiverande	Passiverande
Tillgänglighet	Anpassning

Figur 1



8 Referenser

Bebbington, Anthony, Hickey, Samuel & Mitlin, Diana C. (red.) (2008). *Can NGOs make a difference? the challenge of development alternatives*. London: Zed Books

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. 2.*, [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Carlsson, Jerker, Somolekae, Gloria M. & Van de Walle, Nicolas (red.) (1997). *Foreign aid in Africa: learning from country experiences*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet

Degnbol-Martinussen, John (2003). *Aid: understanding international development cooperation*. London: Zed Books

Diez, Thomas & Wiener, Antje (red.) (2004). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press

Easterly, William (2008). *Den vite mannens börda: varför västerlandets ansträngningar att hjälpa resten av världen har gjort så stor skada och så liten nytta*. 1. uppl. Stockholm: SNS förlag

Eriksson-Baaz, Maria, "Bistånd och partnerskapets problematik", I: McEachrane, Michael & Faye, Louis (2001), *Sverige och de Andra. Postkoloniala perspektiv*. (Stockholm: Natur och kultur).

Fowler, Alan (red.) (2000). *Questioning partnership: the reality of aid and NGO relations*. Brighton: IDS

Furberg, Lena & Ebeling, Cecilia (1986). *Biståndseffektivitet: en studie av svenska biståndsorganisationers uppföljningsmetoder i Costa Rica*. Linköping: Universitetet i Linköping

Hansen, Lene (2006). *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. London: Routledge

Karlström, Bo (1996). *Det omöjliga biståndet: om utvecklingens mekanismer och det offentliga biståndets roll. 2.*, [utök.] uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)

Lipton, Michael (red.) (1986). *Aid-effectiveness*. Brighton: IDS

Neuman, Iver B (2003). *Mening Materialitet Makt. En introduktion till diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Odén, Bertil (2008). *Biståndets nya spelregler: Parisdeklarationen och Sveriges roll för att minska fattigdomen*. Stockholm: Forum Syd

Odén, Bertil (2006). *Biståndets idéhistoria: från Marshallhjälp till millenniemål*. Lund: Studentlitteratur

Riddell, Roger C. (2007). *Does foreign aid really work?* Oxford: Oxford University Press

Riddell, Roger C., Bebbington, Anthony & Peck, Lennart (1995). *Promoting development by proxy: [an evaluation of] the development impact of government support to Swedish NGOs*. Stockholm: SIDA

Simon, David & Närman, Anders (red.) (1999). *Development as theory and practice: current perspectives on development and development co-operation*. Harlow: Longman

Wohlgemuth, Lennart (red.) (1994). *Bistånd på utvecklingens villkor: en antologi*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet

Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur

Tidskrifter och offentliga tryck

AAA=Accra Agenda for Action. 2008. OECD-DAC

Aid effectiveness. A progress report on implementing the Paris Declaration. 2008. OECD-DAC.

Aid For Trade At a Glance 1st Global Review 2007. OECD-DAC

AGCSAE=Advisory group on Civil Society and Aid Effectiveness. Augusti 2008. OECD-DAC.

Better Aid- "Civil Society voices for Better Aid. Civil Society statement in Accra warns urgency for action on aid". 1st September 2008.

Bissio, Roberto. 2008. "Paris Declaration on Aid Effectiveness", *The Reality of Aid*. Quezon City. IBON Books.s. 129

Building a new aid relationship-The Paris declaration on aid effectiveness 2008. OECD-DAC.

Effective aid by 2010? What it will take. Key findings and recommendations. 2008. OECD-DAC.

DACnews. 2008. "Special Edition: From Accra to Action" September 2008.

DACnews. 2008. "How do donors gauge their success in providing effective development assistance?", Mars 2008.

Forum Syd. *Det civila samhällets syn på Parisagendan: utmaningar och risker*. 2008. s. 3.

From Paris to Accra 2008: Will aid become more accountable and effective? International CSO Steering Group. OECD-DAC.

Hochgesang, Thomas. 2008. "Democratic Ownership and The Paris Declaration", *The Reality of Aid*. Quezon City. IBON Books. s. 122.

Kerr, Joanna. 2008. "How we should mobilize new resources for building stronger feminist movements and advancing women's rights worldwide?" *Reality Check*, Augusti 2008. s. 21

Kondo, Toshio, Orbeta, Aniceto Jr, Dingcong, Clarence, Infantado, Christine (red.) 2008."Impact on Microfinance on Rural Households in the Philippines", *IDS Bulletin* vol 39, nr1, Mars 2008. s. 51-57.

Lenneburg, Conny. "Issues and principles for the exploratory meeting of the effectiveness of civil society organizations", *Reality Check* Augusti 2008.s. 29.

Mahmud, Ahmed Swapan. 2008. "Aid Conditionality and Democratic Ownership", *The Reality of Aid*. Quezon City. IBON Books. s.79-83.

Marut, Don. 2008. "Multilateral Aid and Conditionalities, The Case of Indonesia", *The Reality of Aid*. Quezon City. IBON Books. s.71-77.

ODI-"*Aid effectiveness after Accra: How to reform the Paris Agenda*". ODI Briefing Paper July 2008.

Pereira, Javier. 2008. "The Impact of IFI Conditionality on the development Aid System", *The Reality of Aid*. Quezon City. IBON Books. s.65-69.

Reaching Our Development Goals: Why Does Aid Effectiveness Matter? OECD-DAC. 2008.

RD=Rome Declaration on Harmonization. 2003. OECD-DAC

Survey on Monitoring the Paris Declaration-Making Aid more Effective by 2010. OECD-DAC 2008.

The Reality of Aid Management Committee-*The Reality of Aid.* 2008

The Dac Guidelines. Strengthening Trade Capacity for Development. 2008. OECD-DAC.

TGFG="The Global Facilitation Group for the Open Forum for CSO Development Effectiveness", *Reality Check* Augusti 2008. s. 39.

Tujan, Antonio Jr. 2008. "The political context for a CSO-led process on CSO effectiveness", *Reality Check* Augusti 2008. s.25-27.

Internet

www.OECD.org1=
http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html
2008, 2009-01-06

www.OECD.org2=
http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html,
2008-12-19