

Institutionellt förvaltningsbistånd

Normativa konflikter på resan mellan det konceptuella och
det konkreta

Ingrid Gustafsson
Bredgatan 22
222 21 Lund

830602 0523

0704 832251

Sammanfattning

Uppsatsens problemområde är institutionellt utvecklingssamarbete. Med hjälp av den institutionella teorin problematiseras institutioners normativa och kulturella förankring och därmed den värdebaserade komplexitet som lätt uppkommer vid utvecklingssamarbete. Fokus ligger på förvaltningsbistånd. Den första delen av uppsatsen berör problemområdet på en konceptuell och generell nivå, vilka värden Sverige vill exportera i det institutionella förvaltningsbiståndet. Dessa värden analyseras sedan via ett antal verktyg från den institutionella teorin. Den andra delen av uppsatsen ämnar ta ned problemområdet på en mer konkret nivå genom att analysera hur man hanterar värdebaserade konflikter rent faktiskt, dels genom intervjuer, dels genom att analysera ett biståndsprojekt i Zimbabwe. Resultatet visade att man på den första, konceptuella nivån, tar stor hänsyn till den kulturella kontexten vid projektimplementering, men att det inte finns konkreta direktiv för hur man hanterar konflikter, som uppkommer pga kontextuellt hänsynstagande, på lägsta abstraktionsnivå.

Nyckelord: institutionellt utvecklingssamarbete, kontextuell hänsyn, konkreta direktiv, förvaltningsbistånd, institutionell teori

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Teori.....	2
1.2.1	Olika teoretiska komponenter.....	2
1.3	Metod och material.....	3
1.3.1	Operationalisering första nivån.....	3
1.3.2	Operationalisering andra nivån.....	4
1.3.3	Att foga ihop nivå ett och nivå två.....	5
2	Operationalisering första nivån	6
2.1	Vad är en institution?.....	6
2.2	Hur studerar man en institution?.....	6
2.3	Institutioners legitimitet.....	7
2.3.1	Demokratiska institutioner.....	8
2.4	Värden inom svensk förvaltning.....	9
2.4.1	Förvaltning i utvecklingsländer.....	10
2.5	Svenskt bistånd alltmer demokratiserande.....	11
2.5.1	Proposition 1962:100.....	11
2.5.2	Proposition 2002/03:122.....	12
3	Operationalisering andra nivån	14
3.1	Zimbabwe som exempel.....	14
3.2	Vikten av utvärdering.....	16
3.3	Målstyrning och konkreta direktiv.....	17
4	Analys – att knyta ihop säcken med teorin	19
4.1	Stigberoende och den post-koloniala kontexten.....	19
4.2	Balansgång mellan pelare och institutionella skillnader.....	20
4.3	De tre analysnivåerna och den politiska kulturen.....	20
5	Slutsats och resultat	22
5.1	Metodreflektion och källkritik.....	23
6	Referenser	26

1 Inledning

1.1 Syfte och frågeställning

Idag råder en uppfattning att demokrati är det ultimata styrelsesättet och att de demokratiska normerna och institutionerna är universella. Jag ämnar inte ifrågasätta huruvida detta är korrekt eller inte, utan snarare studera om denna uppfattning kan tänkas krocka med andra vid exporterandet av och/eller samarbete mellan aktörer inom biståndet. Jag kommer att, vilket jag redogör tydligare för längre fram i texten, utgå från att institutioner till stor del vilar på en social och normativ bas. Därmed hävdar jag att det inte går att implementera institutionsreformer eller bygga upp nya institutioner utan att ta hänsyn till den lokala kulturella kontexten i utvecklingslandet. Jag är speciellt intresserad av att analysera bistånd som syftar till förvaltningsutveckling. Utifrån detta kan jag således utkristallisera följande frågeställning:

- Hur och varför är institutionellt utvecklingssamarbete extra känsligt för kultur- och värdebaserade meningsskiljaktigheter?
- Finns det explicita och konkreta direktiv eller regler för hur man hanterar värdebaserade konflikter eller meningsskiljaktigheter vid projektimplementering inom institutionellt utvecklingssamarbete?

Min *hypotes* är att det lätt kan uppkomma konflikter som är normativa och värdebaserade vid *utvecklingssamarbete* då det är två olika kulturer som möts, ofta i två distinkta roller – givare och mottagare. Jag tror vidare att det lättare uppkommer konflikter vid *institutionellt* utvecklingssamarbete då detta i min mening är normativt konstruerat, dvs. baserat på en tro på hur något *bör* fungera i ett samhälle. En tredje anledning till att det lätt uppkommer konflikter är att det är *demokratiska* institutioner som utvecklingssamarbetet unisont verkar för att utveckla. Man tar på ett kognitivt sätt de demokratiska värdena för givna som de universellt bästa och tenderar därmed att overse de kulturella motsättningar som kan uppkomma. Min förförståelse är tillika att det lättare uppkommer konflikter i och med den nya biståndspolitik – Politik för Global Utveckling, PUK, som propositionen nr 2002/03:122 står för: att sätta villkor på främjandet av demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter i mottagarlandet. Dessa värdeladdade villkor torde stöta på mer problem än ”hårdare”, mer tekniskt bistånd. Jag tror också att det är långt ner i implementeringskedjan som problem och värderelaterade konflikter uppstår. Jag vill därför undersöka om det finns klara direktiv för biståndsarbetare och konsulter att rätta sig efter och ha som stöd vid sådana situationer.

1.2 Teori

Institutioner är komplexa fenomen och måste därför betraktas från många olika aspekter. Jag kommer att basera min undersökning på den institutionella teorins ramverk. Inom forskningen kring utvecklingssamarbete idag går det inte att undvika ämnet institutioner och undersökningar av dessa, framför allt då institutionellt systemsamarbete, ofta kallat twinning, mellan länder ökar alltmer. Det finns således en hel del material att hämta som rör uppbyggnad och förändring av institutioner. Komplexiteten ökar när jag börjar problematisera kring den normativa aspekten av institutionellt utvecklingssamarbete. Det finns ofta en social och kulturell betoning av institutioner, tillkännagiven av de flesta forskarna på området oavsett teoretisk bakgrund. Däremot är det få som lägger en värdeaspekt till problemet gällande institutionell teori och bistånd. Jag kommer inte i första hand att vara teoriutvecklande, utan basera mitt arbete på redan existerande institutionell teori. Däremot vill jag försöka skapa en ny dimension till forskningen, att fördjupa snarare än att utveckla. Detta främst via den empiriska delen av uppsatsen som jag hoppas ska konkretisera frågor som vanligtvis figurerar på mycket generell och abstrakt nivå.

1.2.1 Olika teoretiska komponenter

Mitt synsätt av kommer att utgå från W. Richards Scotts indelning av institutioner i tre pelare:

- Regulativa – basen utgår från lagreglerade system och det är däri institutioner finner sin legitimitet.
- Normativa – socialt förankrade föreställningar och förväntningar skapar värdebaserade institutioner.
- Kognitiva – handlingsmönster systematiseras och tas för givna. Verkligheten ses som en social konstruktion (Scott 1995:33).

Denna indelning är tydlig men påvisar ändå komplexiteten vid studerandet av institutionernas uppbyggnad och utveckling. De tre pelarna är inte exkluderande eller ömsesidigt uttömmande, utan snarare delar som utgör en helhet; fundament varpå en institution vilar. Man kan välja att fokusera mer eller mindre på en specifik pelare eller inriktning inom institutionell teori. Då mitt problem har en normativ karaktär passar det bäst att fokusera på den normativa och kognitiva pelaren. Dessa två ger utrymme åt sociala strukturer och jag kommer med dessa som teoretisk bas kunna analysera värde- och kulturaspekten vid institutionssamarbete.

I ett av de mest centrala verken kring institutionell teori, ”Rediscovering Institutions”, beskriver författarna James G March och Johan P Olsen hur man måste se till helheten för att

kunna skapa sig en tydlig bild av institutioners natur. De identifierar tre faktorer eller aktörer som påverkar och påverkas av institutioner, och som tillsammans bildar en helhet:

- individen
- institutionen
- miljön/kontexten (March et al, 1989:57).

Jag kommer att försöka använda mig av denna indelning av analysnivåer i den empiriska delen av mitt arbete. Tanken är att använda denna analysram och applicera den på det konkreta projekt jag ämnar studera och sedan försöka dra slutsatser utifrån detta. Institutionellt bistånd syftar till att reformera institutioner. Jag kommer således att fokusera på den forskning som handlar om institutioner i *förändring*. Även här kommer det flerdimensionella perspektivet till användning: att lokalisera var förändringen uppstår och hur det påverkar övriga dimensioner. Detta kommer att kunna leda mig något närmare svaret på min fråga.

Jag kommer att återknyta mer konkret till teorin vid olika analytiska tillfällen i texten, vartefter det blir aktuellt.

1.3 Metod och material

Den största utmaningen vad gäller metoden är att behålla en objektiv syn på något som är så subjektivt som kulturellt baserade institutioner där värden ställs emot varandra. Jag ska försöka att kritiskt granska de texter och utredningar som finns inom ämnet. Det kan dock lätt falla sig, som så ofta i dessa sammanhang, att parti tas för den svagare parten och att termer som imperialism och västerländsk kulturkolonialism används alltför lättvindigt. Mitt syfte är att hålla mig utanför sådana politiska utlägg och att via min frågeställning försöka hålla objektivitet genom arbetet.

Hårddraget kan man säga att jag kommer att arbeta på två analysnivåer; två olika nivåer på abstraktionsstegen. Den första ämnar redogöra för den generella bakgrunden till problemområdet. På den mer konkreta nivån kommer jag att syna ett specifikt fall och här kommer empirin in i bilden.

1.3.1 Operationalisering första nivån

Det finns ett antal faktorer som måste operationaliseras för att jag ska kunna mäta och göra min undersökning genomförbar. Den första operationaliseringen är definitionen av en *institution*. Begreppet är brett och jag kommer inledningsvis att klargöra vad jag tycker att begreppet bör innefatta och hur jag väljer att betrakta det. Det andra begreppet är den *legitimitet* en institution innehar. Vad innebär det för institutionellt utvecklingssamarbete och

för potentiella konflikter vid implementeringen? Jag kommer att analysera vilka värden som skapar legitimitet inom svensk förvaltning för att därefter se vilka moraliska aspekter det är man vill förmedla vid institutionellt utvecklingssamarbete. De värden och normer som gäller inom svenskt förvaltning kommer jag att operationalisera främst utifrån Lennart Lundquists tankar. Jag tycker att det är viktigt att först skapa sig en bild över hur svenskt utvecklingssamarbete ser ut gällande demokrati inom förvaltningsbistånd och kommer därför att i början studera två grundläggande texter som fastslår Sveriges inställning; proposition 1962:100 samt PGUs proposition 2002/03:122. Jag anser att dessa två är milstolpar för svenskt bistånd och de får stå som exempel för Sveriges hållning till demokratiska värden vid utvecklingssamarbete. Tidsspannet mellan de två ger mig möjlighet att se huruvida biståndet förändrats över tid, och om den förändringen i så fall kan påverka min frågeställning.

1.3.2 Operationalisering andra nivån

Jag ämnar göra en fallstudie i den bemärkelsen att jag kommer studera ett specifikt projekt inom institutionellt utvecklingssamarbete. Arbetet kommer dock inte att vara centrerat kring fallet i sig, utan det kommer snarare att få fungera som empirisk konkretisering varifrån jag ska försöka dra slutsatser. Dessa slutsatser kommer eventuellt att kunna appliceras på andra liknande projekt och slutsatserna flyttas då upp på en generaliserande nivå. Fallet Zimbabwe är problematiskt ur metodologisk synpunkt då det skett en sådan radikal politisk förändring i landet. Före de stora jordreformerna som ägde rum i början av 2000-talet, hade landet varit passande som ett, vad man i metodböckerna kallar, ”typiskt fall”. Man menar att ”är bara frågeställningen tillräckligt generell och populationen tillräckligt homogen går det att uttala sig allmängiltigt utifrån mycket få fall” (Esaiasson et al 2004:183). Viktigt att understryka är därför att jag inte kommer att lägga vikt vid vilken typ av administrativa system det är man exporterar. Jag vill snarare se om projektet i fråga är ämne för institutionell förändring baserat på utvecklingssamarbetet och därmed mottagligt för kulturbaserade krockar. Det är således kontexten vari projektet tog plats som blir viktig och huruvida man kan generalisera utifrån den. Jag kan, enligt metodologisk praxis, kalla den här kontexten för min population. Vad jag syftar på är att det är i den kulturella kontexten jag finner de analysvariabler som utgör mitt problemområde, tex. det post-koloniala samhällets betydelse, det politiska klimatet i vilket projektet tog plats etc. Citatet ovan menar att det går att generalisera om populationen är tillräckligt homogen, och det anser jag att den i Zimbabwe-fallet är. Min poäng är alltså att projektet är användbart trots att situationen i landet ser annorlunda ut idag. De förändringar man ville åstadkomma med projektet *då* är av samma karaktär och tog plats i liknande miljöer liksom inom övriga institutionella samarbeten som syftar till förvaltningsutveckling idag.

Ju mer jag ger mig i kast med undersökningen, desto mer märker jag hur den kärna jag vill komma åt, dvs. om de uppkommer kulturella och värdebaserade konflikter, ligger på en mycket konkret nivå. Det är också här svårigheten i att hitta material blir allt tydligare. De skrifter och riktlinjer jag hittar från Sida, statliga utredningar och propositioner rör sig på en mycket generell nivå och hör hemma på nivå ett. Jag lägger därför stort hopp i att få en intervju med någon insatt i ämnet som kan ge mig lite bakom kulisserna-stoff. Det är

följaktligen den svåraste biten att hitta empiri som passar och kan besvara min frågeställning samt verifiera eller falsifiera min hypotes.

1.3.3 Att foga ihop nivå ett och nivå två

I den tredje delen av uppsatsen, avsnitt fyra och fem, vill jag foga samma avsnitt ett och två. Med teorin som kitt vill jag analysera de variabler som framkommit från operationaliseringen av avsnitt ett och två. Tanken är att binda samman operationaliseringen från nivå ett, de generella resonemangen, med de empiriska analyserna från nivå två. I slutsatsen ämnar jag sammanlänka de två frågorna som grovt sett kan sägas gå hand i hand med varsin operationaliseringsnivå.

2 Operationalisering första nivån

2.1 Vad är en institution?

Begreppet institution används i olika sammanhang och med olika syfte. Att studera institutionsutveckling innebär således att läsaren stöter på diverse definitioner, beroende på vilken typ av text det är. Jag kommer därför att redogöra för min bestämning av begreppet med en gång, för att kunna avgränsa mig något. De flesta författare erkänner institutioner som något samhälleligt förankrat. Jag anser därför att begreppet inte är synonymt med en organisation. Min definition är bredare än så. En organisation i mina ögon behöver inte ha legitimitet hos medborgarna, till skillnad från en institution. Det är utifrån detta synsätt jag baserar mitt problem; att man måste ta hänsyn till den lokala kulturen och de kulturella värdena vid institutionsuppbyggnad då institutionerna är förtöjda i kulturen, som utgörs av medborgarna.

W Richard Scott är en av de främsta forskarna kring institutioner idag. Han lägger stor vikt vid den sociologiska aspekten vilket sammanfaller bra med min vinkling. Jag kommer därför att bygga min avgränsning av begreppet institution på hans definition: "Institutions consist of cognitive, normative and regulative structures and activities that provides stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers – culture, structures and routines – and they operate at multiple levels of jurisdiction." (Scott 1995:33) Med denna bild har jag prioriterat det kulturella fundamentet. För att konkretisera det något och rikta in operationaliseringen mot förvaltning mer specifikt, bygger jag på med ekonomen Anton Johnstons definition: "... ett organiserat nätverk av regler, lagar värderingar, administrativa system och samhällsfunktioner". (Johnston 1996:28). Jag kommer att välja att studera förvaltningen som en institution. Detta innebära att jag väljer att se förvaltningen som en drivkraft bakom skapandet av informella och formella regler som finns i ett samhälle, oavsett om de är regulativt, normativt eller kognitivt baserade. Dessa två definitioner sammanlagda ger en tydlig och mångfacetterad operationell indikator samt en hanterbar avgränsning.

2.2 Hur studerar man en institution?

Då det är svårt att direkt sätta fingret på vad en institution är, finns det självklart flera sätt att studera dem på. I den inledande teoridelen hävdade jag att det var studien av institutioners *förändring* som var mest relevant för min uppsats. I Premfors et al. bok från 2003, ”Demokrati och Byråkrati”, har författarna tagit fram fyra punkter utifrån vilka man kan analysera just institutioners förändring. Dessa är:

- stigberoende och formativa moment
- historiska företeelser
- timing
- studier av vilka idéer och ideologier som påverkar institutionaliseringen av normativa värden och kulturer (2003:52-54).

Jag tror att det är mycket viktigt att ha dessa fyra komponenter i bakhuvudet när man studerar institutioner, både vad gäller våra egna, och när det gäller förståelsen för institutioner i kulturer som skiljer sig från vår egen. Man kan med fördel även använda sig av Scotts tre pelare även vid studerandet av förändring av institutioner. Jag kommer att fokusera på den kognitiva och normativa pelaren också i detta avseende.

Institutioner är föränderliga och aldrig heller ”färdigbyggda”. De skapas av medborgarna och medborgarna skapas av institutionerna. Johansson redogör i sin bok ”Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen” för tre stadier av institutionalisering:

- Habitualisering: en självständig handling från någon på individnivå. Det handlar om att införa nya regler och procedurer i en organisation.
- Objektifiering: detta sker genom att enighet råder om att de nya procedurerna är av värde, att de sprids och rotas. Det kan även handla om att en konsult eller annan förespråkare utifrån kommer med en lösning till en organisation med problem.
- Sedimentering: det är först här som man kan börja tala i termer av institutionalisering, dvs. att vissa värden, procedurer och strukturer tas för givna (nyckelord i den kognitiva pelaren). Detta kan enbart ske med en historisk förankring och kontinuitet, vilket även Premfors et al identifierar (Johansson 2002:62).

2.3 Institutioners legitimitet

A och O för att kunna bedriva en förändring av institutioner är att institutionerna i fråga har legitimitet hos medborgarna. De måste således ha ett brett folkligt stöd och vara förankrade i kulturen. I vissa fall skapar reformen i sig, alltså viljan till att förändra, legitimitet till institutionen (Johansson 2002:85). Det finns inom institutionalismen många teorier om vad som orsakar reformer och hur dessa sker. Jag undrar dock vilka *effekter* de har och om effekterna av reformerna har legitimitet. För att anknyta till min frågeställning undrar jag hur reformer av institutioner får legitimitet hos befolkningen om förändringsinitiativet kommer uppifrån och utifrån (med utifrån menar jag från ett utomstående biståndsgivarland). Enligt nuvarande svensk biståndspolitik ska mottagarlandet styra efterfrågan på eventuell reformering av olika institutioner. Vad som är legitimt i ett land är kanske inte legitimt i ett

annat. Det är återigen förankringen i kulturen, enligt den teori jag lutar mig mot, som avgör en institutions legitimitet. Scotts tre pelare ger alla varsin bild av vad begreppet legitimitet innebär ...”a condition reflecting cultural alignment, normative support, or consonance with rules or laws” (Scott 1995:45). En institutions legitimitet förklaras helt enkelt, enligt mina teoretiska glasögon, av dess förankring i kulturen. Om kulturen är av politiskt auktoritär karaktär, exempelvis ett centralstyrt land, rättfärdigas institutionens existens av dess förhållande till staten. Det är dock svårt att dra gränser mellan vad som anses legitimt enligt staten i ett samhälle, alltså förankrat i den regulativa pelaren, och vad som anses förankrat bland medborgarna. Det är inte alltid dessa går hand i hand (Scott 1995:46).

2.3.1 Demokratiska institutioner

Vad som utgör en legitim institution är lika svårdefinierat som institutionsbegreppet i sig. Vad jag dock utgår ifrån vid min problematisering är att de biståndgivande länderna förutsätter att legitima institutioner är demokratiska. För att kunna operationalisera de värden vi vill exportera är det på sin plats att närmare definiera vilka de demokratiska institutionerna egentligen är. I Regeringens skrivelse ”Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete” från 1998 har man utkristalliserat ett antal samhällsinstitutioner som utgör grundbultarna i ett demokratiskt samhälle och som man därmed söker främja via utvecklingssamarbete:

- Fria och rättvisa val

Genom att utveckla valkretsindelning och upprätta vallängder, som i sin tur kräver en fungerande folkbokföring, en reformering av valmyndigheter och utbildning av oberoende valobservatörer och kontrollanter, vill man främja valinstitutionen som en del av det demokratiska samhället.

- Politiska partier

Att ha olika valmöjligheter är bland det mest väsentliga i ett demokratiskt samhälle. Frågor att fokusera på är huruvida partiet är beroende av yttre intressen och finansiärer, hur medlemsbasen ser ut samt att alla partier inom systemet agerar utifrån samma regler. Då partierna är folkets politiska representanter är det viktigt att det finns en intern demokrati och representativitet inom partiet.

- Folkvalda parlament

Ett basalt problem i icke-demokratiska samhällen är oppositionens roll kontra den regerande maktens. Ett fungerande parlament ska ha en konstitutionell roll som lagstiftande, granskande och kontrollerande. I många länder genomsyras relationerna mellan regering och opposition av korruption och maktmissbruk.

- En demokratisk regeringsmakt

I mindre demokratiska samhällen präglas ofta statssystemet av regeringens totala makt, inte sällan på bekostnad av ett folkvalt parlament och ett civilt samhälle. Framför allt blir folket statens tjänare och inte tvärtom. Ett biståndsområde är att bygga upp ett fungerande skattesystem så att resurserna kommer fler till handa än bara den regerande makten, att resurserna delas lika på ett representativt sätt.

- Ett fungerande rättsväsende

Bland det mest fundamentala i en demokrati är att alla medborgare känner sig skyddade av lagen och att alla behandlas lika av de rättsliga institutionerna. Bristen på legitimitet görs sig ofta påmind i form av politiker som står ovanför lagen och en genomsyrande korruption. Att utveckla ett rättssystem som hyser respekt för medborgarna och som medborgarna hyser respekt inför är därmed av högsta vikt för institutionellt utvecklingsbistånd (skr 1997/98:76, 1998:17-21).

Till detta bör tilläggas att Sverige har ett antal villkor som man inte vill kompromissa bort, men som inte har en egen ”institutionell plats”. Jag syftar här på värden som jämlikhet och respekt för de mänskliga rättigheterna. Alla dessa värden går hand i hand och är inbakade i respektive institution. Exempelvis är rätten till fria val en mänsklig rättighet enligt FN, även om jag här tagit upp det som en demokratisk institution.

2.4 Värden inom svensk förvaltning

För att kunna bedöma huruvida den kulturella kontexten tas i beaktande vid utvecklingssamarbete kan det vara bra att veta var man själv står, vilka värden det är som Sverige vill förmedla och exportera, och som vi anser legitimerar en förvaltningsinstitution. Jag ska på ett inte alltför djupgående sätt redogöra för ett antal värden inom svensk förvaltning som jag tycker karaktäriserar det typiskt svenska. Detta kommer jag att göra utifrån Lennart Lundquists resonemang om olika värden inom offentlig verksamhet. Jag vill dock understryka att det är de normativt baserade värdena jag nu redogör för, inte administrativa system med en ”hårdare” karaktär.

Med svenskt förvaltningsbistånd syftar jag på samarbete mellan svenska *offentliga* organ och samarbetspartner i mottagarlandet. Det bör således snabbt redogöras för vad som menas med en offentlig institution då värden och etik inom dessa kan skilja sig avsevärt från vad som menas med värden och etik inom det privata näringslivet. Utifrån Lundquist bok ”Demokratins Våktare” lånar jag tre grundkriterier för vad som exemplifierar en offentlig institution: den är *känd* av aktörerna, den är *medvetet skapad* för att tillgodose specifika ändamål och det finns förberedda direktiv för att *förändra* en offentlig institution (Lundquist 1998:40).

Det är inte bara strukturen som skiljer offentliga institutioner från den privata sektorn, utan även dess normativa innehåll. I en artikel på Dagens Nyheters debattsida tar ett antal före detta företagschefer upp hur etiken ser ut inom näringslivet. De redogör för tre olika punkter som driver arbetet för etikfrämjande inom företag. Det första är *risk*. Genom extern hjälp försöker man inom företaget lägga en etisk dimension till sin policy då man annars riskerar att framstå i dålig dager. Det andra är *affärsstrategi*. Enligt denna punkt är det pur lönsamhet som driver fokuseringen på etik inom företaget. Det tredje är *moral*. Ett företag som motiverar etiken utifrån denna punkt är enligt artikelförfattarna drivna av en äkta önskan att göra rätt för sig (www.dn.se 050416).

Inom offentliga institutioner måste dock förutom dessa tre en ytterligare dimension läggas för att de institutionerna ska anses vara normativt legitima och förankrade i samhället. Detta är vad Lundquist kallar för ett ”offentligt etos”. Han delar upp det i en sexbildsmatris. Inom kategorin Ekonomivärden återfinns funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. I kategorin Demokrativärden finns politisk demokrati, rättsäkerhet och offentlig etik (Lundquist 1998:63). Då min uppsats har en normativ inriktning på förvaltningsbistånd och institutionsutveckling kommer jag givetvis att främst lägga vikt vid de tre variablerna under Demokrativärden. Det är dock lätt att komma in på en ideologiskt färgad argumentation om vad som ska driva utvecklingen av en förvaltning; ska den vara marknadsorienterad eller fokusera på de etiska värdena? Ska man ta större hänsyn till de tre etikdrivande punkterna som förekommer i debattartikeln? Jag väljer att hålla mig utanför en sådan debatt. Lundquists variabler överensstämmer med det som Sida önskar exportera inom ramen för en demokratisk förvaltning och kan likaledes knytas ihop med delar av PGU-propositionens mål. För den empiriska delens skull är det viktigt att konstatera att Sverige verkar för en decentraliserad förvaltning. Den lokala demokratin har stor betydelse för svenskt förvaltningsväsendet och demokratiska synsätt (Premfors et al 2003:67). Det är denna, inte helt politiskt oproblematiske föreställning man ville förmedla till zimbabwierna. Jag skulle således vilja lägga till decentralisering till Lundquists demokrativärden ovan.

2.4.1 Förvaltning i utvecklingsländer

För att kunna se huruvida det uppkommer normativt och etiskt baserade värdekonflikter inom förvaltningsbiståndets implementering kan det vara fördelaktigt att även redogöra för typiska karaktärsdrag inom förvaltningen i utvecklingsländer. På så sätt kan jag ställa dem emot varandra och få en tydlig bild av de olikheter som kan ge upphov till konflikter.

Det främsta karaktärsdraget som dels är utmärkande för förvaltningen i västländer, dels den främsta skillnaden gentemot svensk förvaltning är *var* i implementeringskedjan makten egentligen ligger. I Sverige är förvaltningen legalt baserad. I de flesta utvecklingsländer, detta är givetvis en generalisering så god som alla andra, fattas besluten långt ner i implementeringskedjan och det är således här den politiska makten gentemot medborgarna ligger (Blomquist 2001:217). Då strukturerna och processerna i utvecklingsländernas förvaltningar inte är har samma hårda weberianska regelstrikthet som relativt sätt ändå får sägas karaktärisera de västerländska, är det svårt att urskilja praxis i respektive land. Allmänt kan väl sägas att det ofta finns en partikularistisk prägel. Men denna partikularism är socialt och kulturellt betonad, dvs. spelreglerna är individuella för respektive land och situation (Blomquist 2001:232). Kontextkänslighet blir därför av yttersta vikt. Känner man inte till de informella reglerna och var makten ligger, brister trovärdigheten.

Man måste ta hänsyn till institutioners reformtröghet vid utvecklingssamarbete. Det finns många teorier om vad som orsakar denna. Jag ska inte ge mig in i denna teoretiska djungel här, men jag kan återigen konstatera att de socialt och kulturellt baserade strukturerna ofta inte är särskilt mottagliga för förändring. Det kan bero på sk. path dependency, eller att det skulle

innebära alltför stor personlig förlust vid en förändring av systemet för den som har mycket investerat i det. Man kan även se till det kollektiva handlandets logik – ”varför ska jag om ingen annan?” (Blomquist 2001: 228). En stor och högst väsentlig skillnad mellan förvaltning i väst och utvecklingsländerna är bristen på institutioner som främjar en regelbaserad och neutral förvaltning. Frågan om vilken typ av projekt som är lämpligast för att nå en förvaltning som är neutral kontra lagarna ligger dock utanför mitt problemområde och kommer inte att diskuteras här.

2.5 Svenskt bistånd alltmer demokratiserande

Svenskt bistånd har fått en mer demokratiserande prägel, det har blivit mer normativt uppfostrande om man vill uttrycka sig hårddraget. Detta är givetvis intressant för min undersökning då en mer normativ karaktär enligt min hypotes torde skapa fler konflikter. Jag ska därför redogöra för två viktiga propositioner i ämnet, med cirka 40 år mellan sig. I många av de texter som jag läst om de två propositionerna, Biståndsbibeln och PGU, menar man att PGU är ett förtydligande och en förlängning av den dagordning som sattes 1962. Jag kommer endast att lägga vikt vid de förändringar som rör demokratibiståndet och som kan påverka svaret till min frågeställning.

2.5.1 Proposition 1962:100 – ”Biståndsbibeln”

I de inledande allmänna riktlinjerna för svenskt bistånd i propositionen från 1962 menar man att ...”politiska, moraliska, och ekonomiska skäl samverkat med den tekniska och ekonomiska utvecklingen till att skapa förutsättningar för en omfattande biståndsverksamhet. Detta bistånd går ut på att vidga handeln, lindra nöden, förmedla kunnande och tillföra kapital. Det syftar till att hjälpa de fattiga folken att utvecklas ekonomiskt och socialt och därmed hjälpa sig själva” (proposition 1962:100:3). Det bistånd som här beskrivs har en ekonomisk karaktär, i form av yrkeskunnande och kapital, främst från svenskt näringsliv och ideella folkrörelser. Propositionen ville därför öka det statligt finansierade biståndet.

Vidare fastslås att ”målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå”. Konkret innebär detta att avskaffa svälten och massfattigdomen, att eliminera de epidemiska sjukdomarna, att minska barnadödligheten och över huvud skapa möjligheter till drägliga levnadsvillkor.” (proposition 1962:100:7). Jämför man detta med vad som anges i regeringens skrivelse från 1998 ser man en markant förändring: ”Regeringen vill i denna skrivelse belysa förutsättningarna för att genom utvecklingssamarbete stärka stödet till en hållbar demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter.” (skr 1997/98:72:9). Till detta bör dock tilläggas att man i propositionen från 1962 lägger vikt vid främjandet av en demokratisk utveckling i mottagarländerna, om än i något försiktigare termer. Under rubriken

”Biståndets mål” menar man att det är riskabelt att ange sociala och politiska mål för biståndsverksamhet. ”Det är inte givet att de sociala och politiska system och principer till vilka vi ansluter oss är för alla u-länder ändamålsenliga eller uppnåeliga. Trots detta kan det vara rimligt att söka inrikta biståndsgivningen så att den, så långt man kan bedöma, medverkar till en samhällsutveckling i politiskt demokratisk och socialt utjämnande riktning.” (proposition 1962:100:7). Vad som är intressant är att se hur de demokratiska och mänskliga rättigheterna får allt större spelutrymme ju senare i tiden man befinner sig.

2.5.2 Proposition 2002/03:122

PGU-propositionen från 2003 behandlar ämnesområdet Global utveckling och Sveriges politik rörande detta ämne. Ett särskilt avsnitt behandlar utvecklingssamarbetet inom området. Propositionen menar att ”kärnan i utvecklingssamarbetet är att bidra till ökad kunskap och att bygga upp varaktiga institutioner” och man vill genom samarbete med de statliga förvaltningarna i respektive utvecklingssamarbetsland komma fram till denna kärna (proposition 2002/03:122).

Det finns ett antal drag som är karaktäriserande för denna proposition. Det första är att fokus läggs på att utvecklingssamarbetet ska ske med de allra *fattigaste* länderna. Det understryks att målet för svenskt utvecklingssamarbete är att avskaffa fattigdomen och skapa förutsättningar för människor att förbättra sina levnadsvillkor (proposition 2002/03:59). Detta är en slags återknytning till huvudsyftet i proposition 1962:100. Man vill även *koncentrera* antalet samarbetspartners samt fördjupa det partnerskap som är aktuellt. Vidare läggs stort *ansvar hos samarbetslandet*. Det är således inte Sverige som ska styra insatserna, de ska vara mer efterfrågestyrda. Propositionen trycker på att det är de nationella behoven och prioriteringarna som ska ligga till grund för allt arbete. Tätt sammanflätat med detta karaktärsdrag är en annan nyckelpunkt som är intressant för min uppsats; fokus på *demokratifrämjandet* inom samarbetslandet. Sverige är utifrån PGU endast intresserat av att samarbeta med länder som stödjer demokratifrämjande projekt och procedurer. Man vill skapa ett partnerskap som är baserat på gemensamma värdegrunder (proposition 2002/03:122:63).

Vidare vill man att det ska råda *samstämmighet* mellan insatser i utvecklingslandet. Sveriges satsningar ska integreras med de på multilateralnivå, tex. inom FN och EU och andra internationella organisationer. Rollerna kommer således att integreras mellan olika givare och mellan olika nivåer. Begreppet samstämmighet innebär inte endast samstämmighet mellan givarna, utan också mellan insatserna i sig. Svenskt utvecklingssamarbete manar till konsensus i politiken vad gäller utvecklingssamarbete och politiken kring global utveckling i stort. Det är alltså viktigt att de mål som präglar politiken kring global utveckling, dvs. ett främjande av mänskliga rättigheter, demokrati och jämställdhet, lyser igenom alla projekt som utförs, oavsett om det sker i Sveriges namn eller multilateral nivå (proposition 2002/03:122:62). Detta är värden man inte vill kompromissa bort även om biståndet enligt PGU ska syfta till att bli mer efterfrågestyrt.

Ytterligare ett utmärkande drag för PGU-propositionen är dess fokus på *effektivitet* i utvecklingssamarbetet. Begrepp som målorientering, ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet och resultatstyrning förekommer frekvent. Syftet är att inte bara göra samarbetet effektivt genom att undvika tex. dubbelarbete, utan även utveckla kapaciteten i utvecklingslandet gällande revision, utvärdering och resultatstyrning (proposition 2002/03:122:71).

Med denna proposition sätts utvecklingssamarbetet in i ett bredare perspektiv. Syftet är att det ska integreras i den politik Sverige ämnar föra för en hållbar global utveckling. Det är samma mål som ska hägra; god samhällsstyrning, demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet mm (proposition 2002/03:122:60). En tydlig förändring är således även att synen på förvaltning och förvaltningsexport sätts i ett bredare sammanhang. Man tar FN:s konventioner om mänskliga rättigheter i beaktande på ett sätt som annars inte genomsyrat det utvecklingssamarbete som inte explicit haft mänskliga rättigheter och demokrati som huvudsyfte (SKR 1997/98:79, 1998:8).

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att politiken för svenskt utvecklingssamarbete har breddat sitt perspektiv, då man vill att insatserna ska integreras procedur- och substansmässigt, men samtidigt avsmalnat gällande val av samarbetspartner, då större ansvar läggs på vederbörande. Effektivitet i syfte att främja demokrati och mänskliga rättigheter är nyckelord och ett större ansvar läggs på mottagarlandet. För min frågeställning är det viktigt att betona två saker; dels de värden som Sverige inte vill villkora bort, dvs. demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter, dels att biståndet ska bli alltmer efterfrågestyrt.

3 Operationalisering andra nivån

Grundläggande för den då gällande politiken kring *förvaltningsbistånd* är Sidaskriften ”Making Government Work”. Det är den policyn som projektet i Zimbabwe följaktligen rådde under. I skriften understryks vikten av att ta hänsyn till den lokala kontexten. Man menar att olika program bör utformas olika då varje mottagarland har en individuellt utformad förvaltning. Många länders förvaltningar är direkta kopior av den dåvarande kolonialmaktens. Det är därför nödvändigt att i samarbetet ta hänsyn till lokala kulturella omständigheter. Sida betonar särskilt vikten av att bygga upp en *självständig* förvaltning i mottagarlandet, som inte fastnar i ett beroendeförhållande till Sveriges bistånd. Förvaltningsreformerna bör således integreras i de lokala strukturerna och procedurerna så att de på bästa sätt kan implementera den inhemska politiken (Sida 1991:14-16).

3.1 Zimbabwe som exempel

För att komma till en mer empiriskt konkret nivå har jag valt att analysera Lena Lindgrens doktorsavhandling som kom samma år som Making Government Work, 1991. Där problematiseras komplexiteten kring eventuella kulturkrockar vid förvaltningsbistånd än mer djupgående. Hon har använt sig av ett projekt i Zimbabwe som syftade till att stärka den lokala demokratin. Just detta exempel är inte aktuellt idag då Sverige inte för ett utvecklingssamarbete med Zimbabwe på bilateral nivå pga. de rådande politiska omständigheterna i landet (www.sida.se). Jag väljer ändå att studera hennes resonemang, dels då hon operationaliserat problemet på ett sätt som passar min uppsats, dels då jag kan problematisera vidare via den tillhörande projektutvärderingen.

Enligt författaren har Sida en policy, SCULT (Socio-Cultural Approach) där man understryker vikten av att ta hänsyn till den kulturella kontexten vid förvaltningsexport; ”the emphasis is above all that of contextualization: each country presents a specific real socio-cultural, political-economic conjuncture in time, and above all support to public administration must be sensitive to that reality.”(Lindgren 1991:190). Man måste alltså vara uppmärksam på den krock som kan ske mellan vad som anses vara god förvaltningssed (se stycke 2.4) i Sverige och vad som betraktas som eftersträvansvärt i mottagarlandet (Lindgren 1991:177). Jag har försökt att hitta mer information om denna policy, men ej lyckats. Till sist vände jag mig till Lena Lindgren själv. Hon förklarade att synsättet tillhörde ett teoretiskt fält som kallas Development Administration. Fältet och policyn har av olika anledningar gått i

graven enligt Lindgren. Policyn är dock värd att uppmärksamma pga sitt innehåll och den relevanta roll den spelade för projektet i Zimbabwe (Lindgren, intervju 050516).

Då utvecklingsarbetet alltmer utformas efter mottagarlandets behov och önsningar (se avsnitt 3.2. ovan) är det svårt att dra en gräns mellan att leverera det som mottagarlandet önskar, dvs. ofta råd och expertishjälp om hur svensk förvaltning är uppbyggd, och att samtidigt ha känselentakler för hur de lokala strukturerna ser ut och bör behandlas. I det specifika fall som Lindgren tar upp fick SALA, dvs. Sveriges Kommuner och Landsting, kritik för att leverera en alltför svensk förvaltningsversion (Lindgren 1991:179). Även om det var Zimbabwe som efterfrågade tjänsterna, hade det kanske skett en mer effektiv implementering av värden som lokalt självstyre, demokrati och jämställdhet, punkter både Sida och SALA ser som eftersträvansvärda mål inom förvaltning och förvaltningsutveckling, om de fogats bättre med den zimbabwiska politiska kulturen (Lindgren 1991:185).

Lindgren tar sedan upp ett antal faktorer inom zimbabwisk politik som kan gå stick i stäv med svenska värden. Som jag tidigare hävdade är Zimbabwe som specifikt exempel inte särskilt passande, men jag tycker att de punkter som tas upp är tillräckligt generella för att kunna appliceras på de flesta samarbetsländer Sverige har inom förvaltningsbiståndet, särskilt som många av dem ligger i södra Afrika. Blomquists text kring förvaltning i utvecklingsländer (se avsnitt 2.4.1. ovan) identifierar nästan på pricken följande problempunkter och här syns en tydlig överensstämmelse mellan det generella och empirin, dvs nivå ett och två. Att således placera in Zimbabwe i en generell mall för hur ett typiskt mottagarland för svenskt förvaltningsbistånd ser ut, känns med stöd av Blomquists resonemang inte alltför långsökt. De generella beröringspunkterna är:

- Post-koloniala samhällen. Många länder har efter självständigheten från forna kolonialmakter inte utvecklat demokratiska institutioner och har en mycket ”ung” förvaltning.
- En centralistisk stat. En given följd av bristen på demokratiska institutioner blir en auktoritär stat där medborgarna inte har insyn och där en klar och tydlig implementeringskedja är svår att urskilja. Då ett av de främsta målen med svenskt förvaltningsbistånd är att stärka den lokala demokratin och verka för decentralisering innebär givetvis en centralstyrd stat stora motsättningar och problem.
- Politisk kultur. Det vore en underdrift att påstå att svenska politiska seder skiljer sig avsevärt från normerna i mottagarländerna (Lindgren 1991:185-187).

Utifrån Lindgrens resonemang kan jag utkristallisera ett antal punkter som generellt sett bör gälla för svenskt förvaltningsbistånd med hänsyn till den kulturella kontexten:

- Sverige som givarland (både finansiellt och kunskapsmässigt) måste vara väl insatt och orienterat i den politiska kulturen i mottagarlandet. Utan den vetskapen kommer många projekt att falla platt.
- Sverige som givarland måste ha bättre insikt i hur våra egna normer och seder ser ut då de formar oss och vårt sätt att tänka, på samma sätt som den politiska kulturen i mottagarlandet präglar deras värderingar. Utan den självinsikten är det svårt att ta hänsyn till en främmande kulturell och politisk kontext. Det är dessa normer och seder jag försökt operationalisera i avsnitt 2.4.

- Sverige som givarland bör ha en rådgivande och stödjande roll. Likt Sidas skrift understryker Lindgren att Sverige bör verka för att bygga upp en självständig förvaltning i mottagarlandet som inte skapar ett beroendeförhållande till Sverige.

3.2 Vikten av utvärdering

Svenskt bistånd är resultatstyrt i det avseendet att stor tyngd läggs på utvärderingar och uppföljning av projekt. Ofta tillsätts en oberoende utredning för att se huruvida målen uppnåtts eller ej (Bengtson, intervju 050512). Detta är ett av de sätt som syftar till att effektivisera biståndet enligt PGU-propositionen.

För att komplettera Lindgrens studie av projektet med utveckling av lokalförvaltningen i Zimbabwe har jag matchat hennes problematisering av projektet med dess officiella Sida-utvärdering. Denna gjordes oberoende från SALA, som var projektutförare. De brister som tas upp är ungefär de som Lindgren tagit upp i sin avhandling. Utvärderarna menar att svårigheter och meningsskiljaktigheter uppkommit framför allt pga. de rådande omständigheterna i landet vid tidpunkten då projektet utfördes, dvs. från 1983 till 1989. Tiden då projektet genomfördes präglades av ett *post-kolonialt* klimat med en starkt centraliserad förvaltningsapparat (Gustafsson et al 1990:4). Utvärderingen tar upp problem som vilar i den fundamentala *skillnaden* mellan den svenska och den zimbabwiska institutionen i samarbetet. Man menar att svenska SALA har lång erfarenhet av en demokratisk kultur vad gäller lokalt självstyre, till skillnad från Zimbabwe. Man kan därför inte heller direkt applicera svenska lösningar på zimbabwiska problem (Gustafsson et al 1990:25). Utvärderingen pekar också på vikten av att de konsulter som arbetar med projektet i fråga känner till och kan läsa av den lokala kulturen. Ett sätt att nå det målet på är att ha långtidsanställda konsulter vars kunskap blir djupare än de korttids-konsulter som ofta har en mer bristfällig förståelse och insikt (Gustafsson et al 1990:32).

En utvärdering som har färre år på nacken och som ger en generell överblick av problem som kan uppkomma är ”Genomgång av Sidas utvärderingar och rapporter som avser kompetens- och institutionsutveckling i projekt och program” från 1998. Jag använder mig av denna då jag vill ha något i utvärderingsväg som ligger mer i tiden, men också för att bevisa att skillnaderna inte är alltför stora mellan de problem som uppmärksammas då och nu, vilket jag även argumenterat för i metodstycket. I utvärderingen framkommer egentligen inget nytt. Man identifierar problem som att institutionsutvecklande program måste vara politiskt förankrade på båda sidor av samarbetet för att nå önskade effekter. För att kunna nå önskade effekter måste det vara ett långsiktigt samarbete vilket kräver, återigen, politisk förankring. Man understryker även att det är svårt att överföra information från ett sammanhang till ett annat varför det är viktigt att göra en kontextanalys av landet eller projektområdet ifråga. Ännu ett problem som uppmärksammas är att de projekt som analyseras ofta inte har som huvudsyfte att främja institutions- och kapacitetsutveckling. Det är snarare något som

kommer på köpet vid det sättet att arbeta på, dvs. systemsamarbete mellan institutioner (www.sida.se).

3.3 Målstyrning och konkreta direktiv

För att få svar på den andra delen av min frågeställning, om det finns några explita regler eller direktiv att vända sig till vid värdebaserade problem vid projektimplementeringen, har jag valt att intervjua två personer som har lång erfarenhet inom förvaltningsbiståndet, Hallgerd Dyrssen från Sidas DESO-avdelning och Björn Bengtson från Sipu International AB, ett konsultföretag som sysslar med förvaltningsbistånd. Jag ställde i princip samma frågor till dem, och fick i princip samma svar. Nämligen att det inte finns något svar. Den mest övergripande gemensamma nämnaren för att ett projekt ska lyckas är enligt Hallgerd Dyrssen att man ser till mottagarlandets behov och önsksningar, att man är lyhörd och insiktsfull vad gäller den kulturella kontexten. Liksom Sidas skrift "Making Government Work" samt Lindgrens avhandling och den officiella utvärderingen av projektet i Zimbabwe, menar Dyrssen på att det är viktigt att inte göra mottagarlandet beroende av vår hjälp: "Vi kan samarbeta och stödja men aldrig ta över och inte heller kompensera för de brister som finns i våra samarbetsländer." (Dyrssen, Intervju 050513).

En följdfråga till huruvida institutionellt bistånd är mer känsligt för kulturella och värdebaserade krockar, är om det skett en förändring över tid, dvs. mellan de två propositionerna 1962:100 och PGU-propositionen. Jag ställde frågan till Björn Bengtson och hans svar stämde överens med min hypotes, nämligen att det har skett en ökning av värderelaterade konflikter. Bengtson poängterar dock att det skett en ökning i proportion till den ökade uppmärksamhet dessa frågor fått inom svensk biståndspolitik. I och med PGUs inträde på scenen med dess demokratifrämjande syfte finns det följaktligen fler frågor att beakta.

Jag får intrycket av att biståndsprojekten i enlighet med PGU, faktiskt är mycket målstyrda. Sida har blivit bättre på att formulera mål, på både generell och projektspecifik nivå. Däremot kan svagheter finnas i att situationsanpassa dem (Bengtson, intervju 050512). En positiv effekt av PGU är att Sida nu har lättare att formulera mål för hur biståndet ska se ut och vad man vill uppnå med det. Baksidan är att dessa mål ofta rör sig på konceptuell nivå. De demokratifrämjande åtgärder som Sida vill att projektet ska syfta till kanske inte förstås eller tas hänsyn till vid implementeringen. Vid sådana problem finns inga generella riktlinjer för hur man ska komma ur problemsituationen och ro hem projektet som vinnande i hamn. Problem i form av brist på målstyrda riktlinjer finns alltså inte. Det är när dessa mål ska situationsanpassas som problem kan uppstå.

Bengtson menar att det är själva uppdragsbeskrivningen av projektet som styr utformning och dess mål och att det är i målbeskrivningen de riktlinjer som finns att luta sig mot står att finna. I och med att projektet och uppdragsbeskrivningen är framarbetad i samarbete med

mottagarlandet och därmed till viss del kan sägas vara efterfrågestyrt, bör också målen rent teoretiskt vara realiserbara i implementeringslandet (Bengtson, intervju 050512). Om det trots allt uppstår problem vid implementeringen, om mottagarlandet inte vill se till de ”mjuka” mål Sverige har, vänder man sig helt enkelt till uppdragsgivaren för råd, inom eller utom det formella ramverket. I de allra flesta fall innebär det att man vänder sig till Sida och ansvarig för projektet i samarbetslandet. Vid många problemtillfällen bör berörda parter i projektet kanske ta sig en funderare över huruvida projektets totala måluppfyllelse gagnas om man uppmärksammar negativa avvikelser. Kanske går det att uppfylla de övergripande målen ändå. Kanske innebär det enbart negativa följder av ett agerande vid en problemsituation. Man måste även bedöma hur stor realiserbarhet målen i sig har. Ibland är målen inte realistiska rent tidsmässigt. Man bör ha inte orealistiska förhoppningar på att alla mål om demokrati och mänskliga rättigheter alltid kan uppfyllas på det sätt och i den takt som givarlandet önskar.

Jag söker också svar på var i implementeringsstegen en eventuell konflikt kan uppstå. Min hypotes var att det är länken längst ned i implementeringskedjan som är den svagaste. Enligt Bengtson så stämmer det ofta, men det är inte en helt vattentät och alltid giltig slutsats. Vissa gånger kan man inte förutspå *var* meningsskiljaktigheterna ska uppstå. Däremot vet man ofta *om* de kommer att uppstå (Bengtson intervju 050512). För att ett projekt inte ska bli haltandes halvvägs krävs en bra uppdragsbeskrivning där man har varit lyhörd och omdömesfull vid kartläggningen av kapaciteten för projektförverkligandet i mottagarlandet. För att sammanfatta det hela kan man alltså säga att det *inte* finns några explicita riktlinjer för hur man hanterar en värdebaserad konflikt vid projektimplementeringen. Svaret finns i en kombination av den målstyrda uppdragsbeskrivningen och en dos av mänsklig moral, lyhördhet och kunskap i landet i fråga.

På sätt och vis har jag nu gått runt problemet ett varv och kommit fram till att det inte finns några svar, bara målstyrda riktlinjer. För att inte gå ytterligare ett varv är det hög tid att knyta ihop säcken.

4 Analys – att knyta ihop säcken med teorin

Med de operationella indikatorer jag nu har vaskat fram från nivå ett och två, kan jag ge mig i kast med att söka besvara min första frågeställning. *Hur bäddar institutioners komplexitet och kulturella förankring, för en krock med andra kulturers värden och förvaltningsystem?* Jag tänker här applicera mitt teoretiska ramverk på de problem jag sovat fram och se vilka svar jag kan få. För tydlighetens skull ska jag snabbt gå igenom de problem (mina variabler på metodspråk) som uppstod vid implementeringen av Zimbabwe-projektet. Dessa ser jag som i viss mån generellt gångbara då de operationaliserats fram både på nivå ett och nivå två. Jag ska också kort redogöra för de teoretiska instrument som jag tycker är användbara för att analysera mina variabler.

Den första variabeln och det mest abstrakta problemet rör den *postkoloniala kontext* vari projektet tog plats. Till detta hör svårigheten med relationen *lokal/centralstyrd* förvaltning. *Skillnad mellan institutioner* är min andra variabel vilket även berör variabeln legitimitet från nivå ett. Till sist kommer den politiska *kulturen*.

De teoretiska komponenter som är användbara för att besvara min frågeställning är *stigberoende*, Scotts tre *pelare* samt en sammanslagning av March och Olsens olika *analysnivåer* och Johansons tre *förändringsstadier*. Dessa ska nu fogas samman till vad som förhoppningsvis blir ett svar till min fråga. Jag vill först bara understryka att alla dessa delar givetvis hänger ihop och är beroende av varandra. Att ställa upp det på detta ekvationsliknande sätt är till för den metodologiska tydlighetens skull.

4.1 Stigberoende och den post-koloniala kontexten

Det första problemet som uppmärksammas i både Lindgrens avhandling och den officiella utvärderingen av projektet är den post-koloniala kontext vari implementeringen tog plats. Då projektet startade, 1983, hade Zimbabwe varit ett självständigt land i tre år. Det säger sig självt att förvaltningen fortfarande hade drag av den forna kolonialmaktens. En ung förvaltning utan demokratiska institutioner krockar lätt med en som har ett långt demokratiskt klimat. Att se det hela ur ett *stigberoendeperspektiv* gör att man ser olikheterna som svårföränderliga och därför försvåras ett institutionellt samarbete. Med resonemanget om stigberoende följer resonemanget om formativa moment. Vad projektet i Zimbabwe syftade

till; att decentralisera förvaltningen, har en lång tradition inom svensk förvaltning. Jag vågar till och med påstå att traditionen är så lång och rotad att det eventuella formativa moment som skapade traditionen ur den här aspekten är preskriberat. Genom att möta vår starka tradition, så stark att det formativa momentet inte är aktuellt längre, med det extremt aktuella formativa momentet Självständighet i Zimbabwe, tydliggörs skillnaderna än mer. Dessa skillnader påverkar givetvis synen på hur en förvaltning ska skötas och fungera. Problematiken fastläs explicit i utvärderingen: "... it has not usually been appropriate to reach for a tailor-made solution from the Swedish system" (Gustafsson et al 1990:25).

4.2 Balansgång mellan pelare och institutionella skillnader

En fortsättning på den kontextuella skillnaden och därmed synen på lokal/central-styrning är givetvis den del som handlar om de fundamentala skillnader som finns mellan de zimbabwiska institutionerna och de svenska. Här kommer vi tillbaka till legitimiteten och hur synen på vad som är legitimt i ett system skiljer sig från ett annat. De värden och normer som jag operationaliserat via Lundquist och Sidas skrifter blir här användbara. Det vi identifierar som något legitimt, dvs. Lundquists Demokrativärden, går hand i hand med de värden varpå de demokratiska institutionerna i Sidas skrift vilar. Dessa värden går utöver det rent förvaltningstekniska men utgör ändå en väsentlig del av den bild som vi vill exportera gällande förvaltningens utformning.

Genom att använda mig av Scotts tre pelare och fokusera på de två sista av dem, den normativa respektive kognitiva, får jag en normativ och värdefokuserande grund att utgå ifrån. Jag tror att det på många håll är krockar mellan dessa två som kan utgöra grunden för eventuella värdebaserade konflikter vid olika biståndsprojekt. Att man som givarland och utomstående i projektet inte ser till den normativa och kognitiva pelaren, utan helt förlitar sig på de legala ramverk som finns i landet. Saknas det överrensstämmelse mellan gemenemens värderingar och inställningar och med de lagar som är konstitutionellt förankrade, är det givet att projektet i fråga inte kommer att åtnjuta legitimitet hos medborgarna och därmed inte kunna implementeras på ett fullgott sätt. Samtidigt måste man ta hänsyn till var i samhället makten ligger då man i många fall förmodligen inte kan utföra några förändringar utan den politiska maktens godkännande i ryggen. Utan det har man inte legitimitet hos medborgarna heller. Det är en balansgång mellan pelare. Detta visar naturligtvis även på vikten av individuella planer för varje land, vilken pelare som har makten så att säga.

4.3 De tre analysnivåerna och den politiska kulturen

Ett av de problem som identifieras i både Lindgrens avhandling och Sidas utvärdering av Zimbabwe-projektet är huruvida effektiviteten blir lidande beroende på var i hierarkin man väljer att implementera åtgärder. SALAs uppgift var att, i linje med de demokratiska värden Sverige vill exportera, minska byråkratin och hierarkin inom förvaltningen. Detta stötte på problem då det gick stick i stäv med de politiska traditioner som råder i Zimbabwe (Lindgren 1991:184). Ett av de moment där svårigheter uppkom på grund av den hierarkiskt uppbyggda byråkratin var de sk. Special Studies, där svenska experter åkte ned för att ge råd. Då det inte fanns en mottaglighet på hög ministernivå i mottagarlandet föll effekterna av momentet platt. Detta är ett ypperligt exempel på hur viktigt det är att identifiera *var* man ämnar lägga krutet. I frågor som rör lokal förvaltning, vilket har en tung politisk vikt, kan man inte i ett centralstyrt land som Zimbabwe förvänta sig att resultat ska infinna sig då man lägger resurserna på en låg nivå, eller *individnivån*, för att återknyta till det teoretiska ramverket enligt March och Olsen. De menar att en reform får olika effekt beroende på var man implementerar den. En individ kan vara mottaglig för förändring där en institution inte alls är rubblig (1989:58). Här är även Johanssons utkristallisering av olika institutionaliseringsnivåer användbar. Habitualiseringsfasen, den del där reforminitiativet vilar på en individ har inte effekt förrän förändring gått igenom objektifieringsfasen, där rutiner skapas för att slutligen nå institutionaliserad status, dvs. sedimenteringsfasen, den nivå March och Olsen kallar miljö/kontextnivån.

Utifrån ovanstående resonemang torde det vara svårast att reformera på den högsta nivån, då det blir trögare ju längre upp man kommer. Vad som dock är anmärkningsvärt är att det är längst ned i implementeringskedjan krockar kan uppstå. Det är lätt att komma överens på högre konceptuell nivå (Bengtson, intervju 050512). Det blir en balansgång mellan auktoritet och den faktiska makten. För att nå resultat bör man rikta in sig på alla tre nivåer, individ, institution och miljö/kontext. Detta blir dock lätt ett cirkelresonemang då den (politiska) miljön/kontexten påverkar institutionen som påverkar individen.

5 Slutsats och resultat

Analysen har belyst problemen i Zimbabwe-projektet utifrån en teoretisk bas. Jag har haft för avsikt att påvisa varför och hur institutionellt bistånd är extra mottagligt för värdebaserade krockar. Vad som kan konstateras är givetvis att institutioner är mycket kontextuellt känsliga, baserat på min teoretiska orientering. Därmed är det nödvändigt att ha kännedom om den kulturella kontexten när man ger sig in i ett institutionellt samarbete. De problem som faktiskt uppkom i Zimbabwe-projektet är baserade på behovet av just det hänsynstagandet och (frånvaron) av den kulturella kännedomen. Det allra mest övergripande och enkla svaret på min undersökning fastnar således i truismen ”ta hänsyn till den kulturella kontexten”. Detta är inga revolutionerande löpsedelsnyheter, utan något som uppmärksammas länge inom biståndet. Det kan till och med tyckas vara en självklarhet. Att stanna vid ovanstående svar innebär följaktligen att jag inte bidrar med något nytt utan hade kunnat spendera tio akademiska poäng liggandes på sofflocket. Svaret på min första fråga, utifrån resonemangen och analysen av nivå ett måste här sammanlänkas med fråga två för att ha relevans annat än som en beskrivande studie av institutionellt bistånd.

Det ganska lättfunna svaret på min första fråga leder mig dock vidare till det inte alls lika lättfunna svaret på min andra fråga och länken mellan de två frågorna blir nu allt tydligare. Det finns något paradoxalt över detta problemområde som krupit sig på och blivit tydligare ju längre uppsatsarbetet har fortlöpt. Det paradoxala ligger i behovet av en övergripande policy som ger *generella* riktlinjer för hur man tar hänsyn till den kulturella kontexten på *konkret* nivå. Samtidigt är det en omöjlighet att ta hänsyn till något så subjektivt och lokalt som en kulturell kontext, hur skriver man generella direktiv för något sådant? Just därför finns det kanske ett behov av ett regelverk att luta sig emot vid implementeringsproblem, riktlinjer som är tydligare än de som faktiskt kan uttolkas via uppdragsbeskrivningen och de projektspecifika målen.

Utöver det paradoxala med att behöva generella men samtidigt konkreta riktlinjer i den subjektiva och kulturella djungeln av värderingar, har jag funnit ännu ett moment 22 liknande företeelse. Kan Sverige ställa krav på att mottagarlandet är demokrati-främjande samtidigt som att projektet ska ägas utav mottagarlandet och utgå från deras behov och kapacitet? Som en följd till den kontextuella känslighet som krävs för att kunna implementera projekt på ett legitimt sätt fordras att projektet i sig är efterfrågat i mottagarlandet. Detta är en stor del bakom PGU-propositionens biståndspolitiska innehåll. Det efterfrågestyrda biståndet, vilket i viss mån kan sammankopplas med ett hänsynstagande till den kulturella kontexten, kan dock tyckas rimma illa med de krav Sverige i och med PGU ställer på samarbetsländerna. Kraven på ”mjuka” värden som respekt för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är ovillkorliga och kan då inte, såvitt jag förstått, inte kompromissas bort vid eventuella konflikter. Med den bakgrunden kan således en konsult hamna i en situation där denne å ena

sidan ska ta tillvara på och vara en representant för de demokratiska normer och seder svensk förvaltning står för och vill exportera, å andra sidan ta hänsyn till den lokala kulturen där värden som jämlikhet och mänskliga rättigheter uppfattas som både vanskligt och irrelevant för landets förvaltning och framtida utveckling. En rätt knepig sits.

Men kanske är *bristen* på explicita riktlinjer och ramverk att luta sig mot vid eventuella problemsituationer som är kulturellt baserade egentligen ganska given, då varje institution figurerar i en normativ kontext, socialt och kulturellt präglad av det samhälle den utgör en del utav. Att generalisera för mycket, utan att komplettera med projektindividuell kontextanalys och situationsanpassa målstyrningen, torde vara lika svårt och vanskligt som onödigt då man ändå inte kan applicera generellt gällande regler på särpräglade problem. Det är här många gånger den konceptuella målstyrningen från Sida brister. Det är således givet att varje specifik situation bör vara en individuell avvägning. Så på sätt och vis är bristen på svar av min andra frågeställning egentligen ett svar i sig. Det går inte att skapa objektiva och generellt gångbara regler för något som är så subjektivt och situationsspecifikt. Att föra en dialog med mottagarlandet samt med projektansvarig i Sverige torde vara den säkraste vägen att ro hem ett lyckat projekt, på rent konkret nivå. Icke att förglömma här är alla de målriktlinjer, metoder och policys som Sida faktiskt har. Om biståndet tenderar att bli än mer mjukt i sin karaktär kan det dock vara värt att tänka över än mer hur man hanterar situationer där parterna inte är överens om vilka mål som är viktiga att uppfylla, baserat på vad som är relevant i respektive kultur och värdesystem. Om syftet är att föra en biståndspolitik som, jämte fattigdomsbekämpningen, syftar till att främja demokrati, bör man i takt med att dessa frågor kommer allt högre upp på dagordningen, även utarbeta en bra metod för att hantera tillhörande problemsituationer. Ett slags skyddsnet för den nya politiken och dess mål.

5.1 Metodreflektion och källkritik

Att skriva om biståndspolitik eller utvecklingsamarbete generellt innebär oftast en hänvisning till offentliga handlingar. Litteraturen och källorna står nästan alltid att finna i regeringsskrivelser, propositioner eller offentliga utredningar och utvärderingar. Detta är följaktligen vad jag baserat delar av min uppsats på och att skriva en källkritisk del i uppsatsen känns inte helt relevant då jag finner det mesta av mitt material som icke tendensiöst och relativt pålitligt. Jag är dock tacksam att jag fann den doktorsavhandling Lindgren skrev, som problematiserar delar av mina tankar och mitt syfte med uppsatsen. Jag är även tacksam att jag lyckades komma över den tillhörande utvärderingen från Sida. På så sätt tyckte jag att jag kunde sluta den empiribaserade cirkeln i uppsatsen. Jag kände ändock att det fanns stora empiriska hål att fylla på nivå två, även efter att jag mjölkat ur det mesta ur ovannämnda två dokument. Därför vände jag mig till Hallgerd Dyrssen och Björn Bengtson. Med deras svar kunde jag slutligen verifiera min hypotes.

Rent metodmässigt tyckte jag i början att det kändes konstigt att forcera någon slags metod på min uppsats, då den ligger långt ifrån de kvantitativt och hårda som jag förknippar med

metodboks-praxis. Det visade sig dock väldigt gynnsamt att kunna bena upp och strukturera, både texter och min egen tankeverksamhet, med hjälp av variabeltänkanden och teoriramverk.

Det är slående hur alla skrifter och utredningar befinner sig högt upp på abstraktionsstegen, hur svårt det var att plocka ned resonemanget om kontextuell hänsyn till en konkret empirisk nivå. Frågeställningen visade sig vara av gummisnoddskaraktär, hur långt jag än konkretiserade resonemanget ville det hela tiden spjärna tillbaka, upp på konceptuell nivå. Jag fick många gånger känslan av att det var som att försöka trycka ned en kork under vattenytan och få den att stanna där, det var i princip omöjligt. Som jag poängterat i slutsatsen är det dock värt att se bristen på svar som ett svar i sig. Det finns något analytiskt matnyttigt i det också.

6 Referenser

Barchan, Margareta – Eklöf, Bo – Franzén, Thomas – Jederberg, Gösta – Lindståhl, Kajsa – Nivert, Marianne – Rydén, Bengt – Trollestad, Claes 050416. *Företagens intresse för etik styrs enbart av lönsamhet.* Dagens Nyheter
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=403472&previousRenderType=2>

Bengtson, Björn. VD Sipu International AB. Intervju 050512.

Blomquist, Hans, 2001. ”Stat och förvaltning i u-länder” i Rothstein, Bo, *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem.* Tredje upplagan. Stockholm: SNS Förlag.

Dyrssen, Hallgerd. Avdelningen för Demokrati och Social Utveckling (DESA), Sida. Intervju 050513

Ehn, Peter - Haldén, Eva – Premfors, Rune – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati och Byråkrati.* Lund: Studentlitteratur.

Esaiasson, Peter – Giljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan.* Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.

Gustafsson, Lennart – Redmond Anthony – Rambanapasi, Christopher, 1990. *Central Authority Blocks Local Autonomy. Sida Evaluation Report 1990/2.* Stockholm: Gotab.

Johansson, Roine, 2002. *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen.* Lund: Studentlitteratur.

Johnston, Anton, 1996. ”Att utveckla en institution” i Carlsson, Jerker - Wohlgemuth, Lennart, *Förvaltning, Ledarskap och Institutionsutveckling – på Afrikas villkor.* Stockholm: Gotab

Lindgren, Lena, 1991. *Local Government Goes South. A study of Swedish Development Assistance in the Field of Public Administration.* Kungälv: Grafikerna i Kungälv AB.

Lindgren, Lena, docent, Göteborgs universitet. Intervju 050516.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare.* Lund: Studentlitteratur.

March, James G. – Olsen, Johan P, 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Proposition 1962:100

Proposition 2002/03:122

Scott, Richard W, 1995. *Institutions and Organizations*. London: SAGE Publications Inc.

Sida, 1991. *Making Government Work. Guidelines and Framework for Sida Support to the Development of Public Administration*. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB.

Sidas landstrategi Zimbabwe:

<http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=268>

Sida utvärdering:

<http://www.sida.se/Sida/articles/12400-12499/12454/Wp5.pdf>

Regeringens skrivelse SKR 1997/98:76, 1998. *Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete*. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB.

