

LUNDS UNIVERSITET  
Socialhögskolan  
Komparativ Socialpolitik  
Vårterminen 2002

# **KONSTEN ATT FÖRHINDRA ETT BEROENDE**

– om hur enskilda biståndsorganisationer arbetar för att undvika  
ett beroende hos mottagarna

Författare: Johanna Persson

Handledare: Lars Harrysson

## **Abstract**

The purpose of this essay was to examine how Non-Governmental Organizations (NGOs), working with foreign aid, work to avoid the recipients from being dependent on them as organizations.

The main issues were:

1. What does the activity of the NGOs look like in the developing countries?
2. In which way do the people in the recipient countries participate in the projects?
3. What do the organizations do to avoid the recipients from being dependent on them as organizations?

The essay is based on a qualitative study. The references used were articles in periodicals and other written literature, as well as a few homepages on the Internet. I also made interviews with two NGOs, Plan Sweden and Save the Children Sweden.

The purpose was to make neither an evaluating nor a comparative study. Instead I wanted to examine the two organizations' way of working and connect it to the theoretical background.

The main result found was that to avoid the recipients from being dependent the NGOs have to give the recipients a lot of responsibility and allow them to take care of most of the work in all stages of the project. A good communication between the NGOs and their recipients are also important, as well as education and cooperation.

## **INNEHÅLL**

<b>FÖRORD</b>	4
<b>1. INLEDNING</b>	5
1.1 Tillvägagångssätt	5
1.2 Fortsatt framställning	8
<b>2. HISTORIK</b>	9
2.1 Biståndets framväxt	9
2.2 Enskilda organisationers framväxt	10
<b>3. PLAN OCH RÄDDA BARNEN</b>	11
3.1 Om Plan som organisation	11
3.2 Om Rädda Barnen som organisation	13
<b>4. BEGREPPSFÖRKLARING</b>	14
4.1 Bistånd	14
4.2 Mottagare	16
4.3 Enskilda organisationer	17
<b>5. BISTÅNDSBEROENDE</b>	19
5.1 Definition av biståndsberoende	20
5.2 Förklaringar till biståndsberoende	21
5.3 Hur biståndsberoende kan undvikas	25
5.3.1 Kommunikation	25
5.3.2 Ansvarsfördelning	26
5.3.3 Utbildning	28
5.3.4 Kompetensutveckling	28
5.3.5 Inhemsk kompetens	31
5.3.6 Prioritet hos mottagarna	31
5.3.7 Långsiktighet	32
5.3.8 Utfasning	33
5.3.9 Samarbete i mottagarländerna	34
5.3.10 Samarbete i Sverige	36
<b>6. SAMMANFATTANDE DISKUSSION</b>	37
<b>REFERENSER</b>	41
<b>Bilaga 1. Intervjumall</b>	
<b>Bilaga 2. Organisationer som får stöd av Sida</b>	

## **FÖRORD**

I det här förordet skulle jag först vilja tacka Hans Ridemark på Plan Sverige och Agneta Gunnarsson på Rädda Barnen i Stockholm, som båda ställde upp på att bli intervjuade. Jag skulle även vilja tacka Nina Dahlin på Sida i Stockholm som tog sig tid och hjälpte mig att hitta material till min uppsats. Slutligen vill jag tacka min handledare, Lars Harrysson, som väglett mig under uppsatsens gång.

Lund den 27 maj 2002

Johanna Persson

# 1. INLEDNING

Detta är en uppsats om enskilda organisationers bistånd och om hur organisationerna agerar för att mottagarna av biståndet inte ska bli beroende av dem som organisationer. Det talas mycket om biståndsberoende på makronivå och då i ekonomiska termer. Oftast gäller det bistånd från land till land. Jag var mer intresserad av att undersöka biståndsberoende på mikronivå, det vill säga hos befolkningen i mottagarländerna. Istället för offentligt bistånd ville jag koncentrera mig på biståndet från enskilda organisationer till inhemska organisationer eller direkt till lokalbefolkningen. Detta var min utgångspunkt då jag började skriva den här uppsatsen.

I Sverige finns en rad enskilda biståndsorganisationer som arbetar i utvecklingsländer runt om i världen. Frågan är om de pengar, som kanaliseras genom enskilda organisationer, verkligen uppnår sitt syfte. Kanske blir mottagarna bara beroende av organisationerna och klarar inte av att hantera sin situation då organisationerna drar sig tillbaka. Är det så att organisationerna snarare binder mottagarna till sig än stärker dem? Den huvudsakliga frågan jag ställer mig är hur biståndsorganisationerna arbetar för att undvika att människorna i mottagarländerna blir beroende av dem som organisation.

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur enskilda biståndsorganisationer arbetar för att undvika att mottagarna blir beroende av dem som organisation.

För att uppnå mitt syfte var det viktigt att ta reda på hur de enskilda organisationerna arbetar samt hur deras verksamhet ser ut i mottagarländerna, hur mottagarna medverkar i projekten samt vad organisationerna gör för att undvika ett beroende hos mottagarna. Jag arbetade därför utifrån följande frågeställningar:

1. Hur ser de enskilda organisationernas verksamhet ut i utvecklingsländerna?
2. Hur medverkar människorna i mottagarländerna i projekten?
3. Vad gör organisationerna för att undvika att mottagarna blir beroende av dem som organisationer?

## 1.1 Tillvägagångssätt

Denna uppsats bygger på kvalitativa studier. I mitt uppsatsarbete har jag använt mig av referenser i form av tidskriftsartiklar och annan skriven litteratur. Vidare har jag använt ett

fåtal hemsidor på internet. Jag har även gjort intervjuer med personer från två enskilda organisationer enligt en intervjumall (se bilaga 1). Jag har varken strävat efter att göra en utvärderande eller komparativ studie av organisationerna. Istället har jag velat undersöka hur de båda organisationerna arbetar och koppla deras arbetssätt till teorin.

Jag valde att intervjua Hans Ridemark på Plan Sverige och Agneta Gunnarsson på Rädda Barnen, båda i Stockholm. Hans Ridemark kom jag i kontakt med då jag gjorde min praktik på Sveriges ambassad i Tanzania hösten 2001. Jag tyckte att det var lämpligt att intervjua honom eftersom han länge arbetat inom enskilda organisationer och även har erfarenhet av biståndsarbete på fältet. Agneta Gunnarsson kom jag i kontakt med då jag ringde till Rädda Barnen och bad att få prata med någon som har hand om de frågor som min uppsats handlar om. Det visade sig att Agneta Gunnarsson bland annat arbetar med frågor om det civila samhället, vilket även rör de frågor jag ville ha svar på.

Hans Ridemark är socionom och jurist, men har egentligen aldrig arbetat med något av yrkena. Han har istället varit engagerad i föreningslivet i hela sitt liv och arbetat inom organisationer. På Plan har han arbetat i två år. Innan dess arbetade han med internationella frågor på Röda Korset i elva år. Dessförinnan har han även arbetat på Amnesty International samt på Svalorna. Utomlands har han arbetat i åtta år; tre år i Afrika, tre år i Asien och totalt två år i det forna Östeuropa, inklusive Balkan. På Plan är Hans Ridemark programansvarig. Hans arbete är att hitta pengar till de 30 procent av Plans budget som inte består av fadderintäkter.

Agneta Gunnarsson har bakgrund som journalist. Hon har arbetat på flera tidningar och på nyhetsbyrå i Sverige. För drygt tio år sedan började hon arbeta på en enskild organisation som heter UBV, Utveckling för biståndsverksamhet. Där var hon redaktör för deras tidskrift, som är en specialtidskrift om Latinamerika. Det var därifrån hon sedan kom till Rädda Barnens informationsavdelning. Sedan tre år tillbaka är hon programhandläggare på Rädda Barnen i Stockholm och har ansvar för vissa sakområden, just nu innefattar det bland annat det civila samhället. Hon har ingen erfarenhet av fältarbete.

Att jag valde Plan beror på att jag kom i kontakt med organisationen och besökte några av dess projekt under min vistelse i Tanzania. Rädda Barnen valde jag eftersom det är en väletablerad organisation som har lång erfarenhet av internationellt arbete i utvecklingsländer.

Eftersom mycket av den litteratur jag läst handlat om offentligt bistånd, och inte enskilda organisationers bistånd, vill jag här tala om att det i ett fåtal fall varit svårt att veta om litteraturen berört endast offentligt bistånd eller om det även handlat om enskilda organisationers bistånd. Jag har emellertid försökt att använda mig av den litteratur som varit tydlig med att skilja mellan de olika bistånden. Jag är medveten om att det inte går att göra några meningsfulla jämförelser mellan enskilda organisationers projekt och offentligt bistånd, eftersom bistånd genom enskilda organisationer har andra mål och en annan skala än offentligt bistånd. Men under de senaste åren har en del utvärderingar gjorts, bland annat av svenskt bistånd via enskilda organisationer. Utvärderingarna visar på ungefär samma effekter som statligt bistånd, även om de enskilda organisationerna har större problem med samordning och långsiktig hållbarhet (Wohlgemuth 2000:27). På grund av att de olika bistånden har liknande effekter tror jag inte att det i de fall där det i litteraturen varit oklart om det endast handlat om offentligt bistånd eller även om enskilda organisationers bistånd har spelat någon större roll för uppsatsens tillförlitlighet.

Ofta anses internetkällor inte särskilt tillförlitliga. De få hemsidor jag använt mig av anser jag emellertid vara seriösa. De tillhör en svensk biståndsmyndighet, Sida, samt två stora organisationer, Rädda Barnen och Forum Syd.

Jag är medveten om att intervjusituationen kan ha påverkat svaren jag fick i mina intervjuer; de som intervjuades kan ha känt att jag försökte hitta fel på deras organisation och dess arbetssätt, vilket naturligtvis inte var fallet. Eftersom jag innan intervjun började, förklarade mitt syfte med uppsatsen tror jag inte att den risken är speciellt stor. Även om jag följde min intervjumall så mycket som möjligt är jag medveten om att frågorna inte alltid ställdes exakt efter mallen, vilket kan ha påverkat svaren jag fått. Exempelvis ställde jag ibland en mer ledande fråga istället för att ställa frågan exakt som den stod i min mall. Detta kan ha gjort att den jag intervjuade inte svarade lika utförligt som om jag ställt frågan direkt från intervjumallen. Men eftersom intervjupersonerna har fått tillfälle att komplettera det jag skrivit från intervjuerna anser jag inte detta vara någon större fara för intervjuernas tillförlitlighet.

De intervjuer jag gjorde spelade jag in på band. Jag transkriberade sedan intervjuerna från talspråk till skriftspråk. Jag valde att transkribera intervjuerna i sin helhet eftersom jag inte ville förlora någon viktig information. Jag anser att intervjuernas tillförlitlighet är mycket god.

Mina intervjupersoner har dessutom läst igenom det jag skrivit om intervjuerna, korrigerat en del felaktigheter samt gett sitt godkännande.

## **1.2 Fortsatt framställning**

För att ge läsaren en bild av hur bistånd och enskilda organisationer vuxit fram samt en förståelse för den fortsatta framställningen kommer jag i kapitel 2 att ge en historik till bistånd samt enskilda organisationer. I kapitel 3 beskriver jag sedan de båda organisationer jag intervjuat, Plan och Rädda Barnen. Jag vill här ge läsaren tillfälle att bekanta sig med organisationerna, vars arbete nämns genomgående i uppsatsen. Jag övergår sedan i kapitel 4 till att förklara för uppsatsen centrala begrepp; bistånd, mottagare samt enskilda organisationer. Jag tycker att det är viktigt att förstå de här begreppen för att kunna förstå uppsatsens helhet. Vidare övergår jag i kapitel 5 till begreppet biståndsberoende. Här reder jag först ut begreppet biståndsberoende, vilket är nödvändigt för förståelsen i det fortsatta kapitlet. Jag tar sedan upp förklaringar till varför biståndsberoende uppstår. Kapitlet avslutas med exempel på hur biståndsberoende kan undvikas. Både i kapitel 4 och 5 blandas teori med empiri för att läsaren ska kunna se både likheter och skillnader. Uppsatsen avslutas i kapitel 6 med en diskussion, som förhoppningsvis kan leda till att nya tankar kring bistånd och dess problematik väcks.



## 2. HISTORIK

Här följer en kort historik om bistånd samt om enskilda organisationer. Detta kapitel ger en bild av hur bistånd och enskilda organisationer vuxit fram och en förståelse för den fortsatta framställningen.

### 2.1 Biståndets framväxt

Under 1950-, 60- och 70-talen skedde en avkolonisering i världen. USA och Sovjetunionen ersatte de gamla kolonialmakterna, eftersom de ville skaffa sig internationella intressesfärer av såväl ideologiska som kommersiella och säkerhetspolitiska skäl. Efter 1989 nedmonterades sedan det sovjetiska biståndet snabbt. Sveriges och även andra mindre och medelstora i-länders biståndspolitik hade en starkt humanitär grundton, med fattigdomsbekämpning som en viktig del. Efter avkoloniseringen började kolonialismens historia att granskas mer kritiskt. Det kom en rad studier som visade på negativa effekter som de före detta kolonierna drabbats av, till följd av sin historia. Denna upptäckt av 1800- och 1900-talets historia ledde till att biståndet växte fram allt mer. Snart blev människors dåliga samvete ett av argumenten för att ge bistånd. Under 1960-talet talades det om global utsugning och inom beroendeskolan påstods att de politiskt starka länderna, dvs. i-länderna, sög ut de fattigare länderna. Detta kunde ske eftersom den ekonomiska världsordningen var skev (Karlström 1996:30f).

Sveriges utvecklingssamarbete har sina rötter i samfund, folkrörelser och enskilda organisationer (Sidas Afrikaavdelning 1999:7). År 1952 bildades ”Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden”, i syfte att samordna det svenska biståndet. Kommittén bestod av 44 enskilda organisationer och kom att kallas ”u-hjälpen” (Gyllensvärd & Sandberg 1989:18).

År 1961 förstatligades biståndet eftersom folkrörelsebiståndet inte längre motsvarade regeringens egna ambitioner på bistånd. Den 1 januari 1962 ersattes därför Centralkommittén av Nämnden för Internationellt Bistånd, NIB. Tre år senare ersattes NIB av Sida som är av samma modell som NIB: ett statligt verk med folkrörelserepresentanter i styrelsen (Gyllensvärd & Sandberg 1989:20).

Inte förrän på 1960-talet, då Nämnden för Internationellt Bistånd (NIB) och dess efterföljare Sida bildades, fick staten en dominerande roll inom biståndet. Men under 1960-talet fick även

folkrörelsernas bistånd större bredd. Förutom de organisationer som tidigare arbetat med bistånd började även en rad nya och gamla solidaritetsrörelser att arbeta aktivt med bistånd (Gyllensvärd & Sandberg 1989:7f).

I slutet av 1960-talet ökade medvetandet om ett ökat behov av bistånd. En del organisationer som under 1940- och 50-talen bildats utifrån humanitära utgångspunkter blev mer radikala vid denna tid. Organisationerna inriktade sig allt mer på tredje världen. Emmaus och Svalorna är exempel på sådana organisationer (Gyllensvärd & Sandberg 1989:21).

I mitten av 1970-talet fick de enskilda organisationerna allt mer bidrag från staten. År 1979 införde Sida 20/80-regeln (se kap. 4.3). Under 1980-talet fick folkrörelserna en allt viktigare roll och vann allmänhetens uppskattning, mycket på grund av att rörelserna arbetade för att mer direkt nå de fattiga människorna i utvecklingsländerna (Gyllensvärd & Sandberg 1989:8,22).

## **2.2 Enskilda organisationers framväxt**

Enskilda organisationers delaktighet i internationella frågor är inget nytt fenomen. Det kan ledas tillbaka till 1700-talet då ett antal organisationer bidrog till utvecklingen av internationella rättsregler gällande särskilt ekonomiska, politiska och sociala frågor. Enskilda organisationer var även verksamma för att få stater att inse behovet av ett internationellt reglerande gällande till exempel avskaffandet av slaveri, erkännandet av arbetarnas rättigheter, reducerandet av tullar och handelshinder samt förespråkandet av kvinnors rättigheter. Många av de organisationer som stödde de här kampanjerna arbetade inte särskilt annorlunda mot hur enskilda organisationer arbetar idag. De tidiga enskilda organisationernas arbete bestod till exempel av att anordna seminarier, utsätta regeringar för påtryckning genom broschyrer och tidningar samt förmedla teknisk expertis, dvs. sådant arbete som är rutin för dagens enskilda organisationer i det internationella arbetet (Yamin 2001:150).

Det svenska biståndet har rötter i missionsverksamhet och är starkt förankrat i svenska folkrörelser (Karlström 1996:23). Det svenska folkrörelsebiståndet kan sägas ha börjat redan år 1866. Det var den 15 mars detta år som de första svenska missionärerna landsteg i Massawas hamn i Eritrea. De första biståndsarbetarna var således missionärer, som kom till Afrika för att sprida sitt budskap bland den inhemska befolkningen. Samtidigt började de

bygga sjukstugor och skolor (Wohlgemuth 2000:169, Gyllensvärd & Sandberg 1989:7, 14, 16).

Det blomstrande bidraget från enskilda organisationer i internationella frågor fördes mot sitt slut under andra världskriget. Jämfört med tidigare perioder minskade, eller åtminstone stagnerade, de enskilda organisationernas bidrag under efterkrigstiden fram till mitten av 1970-talet (Yamin 2001:150f).

Biståndet genom enskilda organisationer och folkrörelser står idag för en stor och växande del av svenskt bistånd. (Wohlgemuth 2000:169). Missionen är i dagens läge den största grenen av det bistånd som ges genom enskilda organisationer. Idag arbetar de stora missionsorganisationerna med bland annat primärvård och landsbygdsutveckling (Gyllensvärd & Sandberg 1989:16).

### **3. PLAN OCH RÄDDA BARNEN**

Eftersom Plans och Rädda Barnens arbete genomgående nämns i uppsatsen, vill jag här ge en presentation av de båda organisationerna. Det kan vara intressant att veta lite mer om de båda organisationerna innan den fortsatta uppsatsen läses. Materialet i det här kapitlet är hämtat från de båda intervjuerna jag gjort.

#### **3.1 Om Plan som organisation**

Plan bildades 1937 och var till en början en organisation som framför allt hjälpte dem som drabbades av spanska inbördeskriget och andra världskriget. I Sverige bildades organisationen emellertid inte förrän 1997, då tillsammans med Plan i Finland och Plan i Norge. Det fanns två anledningar till att Plan bildades i Norden. Den första var att Plans internationella styrelse hade insett att organisationen måste moderniseras, dvs. få ett annat biståndstänkande och få in nya kunskaper. Organisationen skulle börja arbeta mer i nätverk och mer tillsammans med inhemska organisationer. Plan måste även bli en mer erkänd röst och en mer erkänd organisation i biståndssammanhang. Genom att bilda Plan i Norden fick man ta del av nya kunskaper och ett mer progressivt arbetssätt. Det nordiska arbets- och tankesättet var olikt det anglosaxiska på många sätt, både från regeringarnas och från de många enskilda organisationernas sida. Den andra anledningen till att Plan etablerades i Norden var att få möjlighet att samla in mer pengar, vilket organisationen var i behov av.

Till en början arbetade Plan endast i Europa, framför allt i Spanien, Italien, Grekland, Tyskland, Holland och Belgien. Men eftersom huvudkontoret och den huvudsakliga resursbasen fanns i USA under andra världskriget började man där tröttna på att bara hjälpa Europa; det fanns problem även på den egna kontinenten. De första programländerna öppnades därför upp i Latinamerika på 1960-talet. Ungefär samtidigt blev Europas kolonier självständiga länder och Plan öppnade upp programländer i både Asien och Afrika. Idag är Plan verksam i 45 länder. Eftersom bistånd är långsiktigt och Plan vill göra ett bra arbete och avsluta på ett bra sätt, har de inga planer på att öppna några nya programländer, åtminstone inte inom de närmaste fem åren. På kansliet i Stockholm arbetar 16 personer. Det finns endast ett kontor i Stockholm och inga lokal- eller distriktskontor i Sverige.

Plan är till 99 procent en utvecklingsorganisation. Men de hjälper även till med katastrofbistånd i de byar eller samhällen där de redan är verksamma, om dessa drabbas av till exempel en jordbävning eller en konflikt. Plan har emellertid inte tillräckligt med kunskap för att driva några stora insatser under katastrofer; det finns andra organisationer som är bättre på det. Då det gäller återuppbyggnad efter en katastrof, arbetar Plan ofta tillsammans med andra organisationer.

Plans verksamhet finansieras bara av privata medel. Idag får de inga statliga pengar, men diskuterar nu med Sida om att sluta ett avtal med dem, så att de kan ansöka om pengar även där. Problemet är att Plan inte är någon medlemsbaserad organisation, dvs. en folkrörelse. Det är nämligen endast dessa som får pengar genom folkrörelseanslaget. Plan, liksom andra stiftelser, är inte riktigt accepterade och erkända hos Sida. Plan arbetar emellertid för att få ett erkännande. Av Plans budget består 70 procent av fadderintäkter. Idag stöds organisationen av ungefär 70 000 faddrar runt om i landet. Varje fadder bidrar med 200 kronor i månaden. Pengarna går till projekt i den by där fadderbarnet bor. Övriga 30 procent av budgeten söks hos institutioner, fonder och stiftelser. De här 30 procenten kan användas till insatser i ett land, som exempelvis stöd till lärarutbildning på nationell nivå. Fadderbidragen kan däremot endast användas för insatser på bynivå, i de områden där Plan är närvarande.

Plan har ungefär 5500 anställda. Av dem är mindre än 60 personer internationellt rekryterade. Personalen rekryteras till mellan 95 och 97 procent i de länder eller regioner där Plan är verksamma. Plan har endast en svensk som arbetar utomlands. Denne är programchef i Uganda. Just nu är även en svensk tjänstledig ett år från kontoret i Sverige. Hon arbetar i

Burkina Faso med att stötta landkontoret. Det finns flera anledningar till att det inte är fler svenskar i mottagarländerna. En av anledningarna är att Plan har få internationellt rekryterade personer. Det är inte många som rekryteras in i organisationen och därför är det också få svenskar. Den personal som idag arbetar utomlands är anställda på treårskontrakt. Den som är helt ny får kontrakt på ett år, med möjlighet till förlängning.

### **3.2 Om Rädda Barnen som organisation**

Den första Save the Children-organisationen bildades den 19 maj 1919 i England (Rädda Barnens hemsida), då man såg nöden under första världskriget och hur barn kom i kläm under kriget. Kort därefter bildades Rädda Barnen i Sverige, som nummer två. Agneta Gunnarsson tror att det idag finns ungefär 550 personer anställda i Stockholm. Då räknas all personal in, även personal vid de administrativa funktionerna, insamlingsbiblioteket och liknande.

Rädda Barnen har kontor i ett antal olika regioner; i Syd- och Centralamerika; Öst-, Väst- och Sydafrika; Mellanöstern samt Syd- och Sydostasien. En del av de här kontoren har dessutom underkontor. Regionalkontoren arbetar inte bara i det land där de finns, även om det största programmet kanske finns där; de kan arbeta i mellan fem och tio olika länder i varierande grad. I en del länder finns det program där Rädda Barnen finansierar direkta insatser. I andra länder försöker Rädda Barnen till exempel gynna nätverken mellan olika organisationer och aktörer inom det civila samhället genom att anordna olika seminarier. Det är därför svårt att säga exakt i hur många länder Rädda Barnen är verksamma.

Rädda Barnen är ingen biståndsorganisation utan en rättighetsorganisation. Rädda Barnen arbetar främst för mänskliga rättigheter och speciellt barns rättigheter. Detta innebär stöd på olika nivåer. Förutom att direkt stödja till exempel fattiga barn som tvingas arbeta och därför inte kan gå i den vanliga skolan utan måste gå i en informell skola, arbetar Rädda Barnen med att se till att FN:s barnkonvention följs i samarbetsländerna. De länder som skrivit under barnkonventionen, dvs. alla länder utom USA och Somalia, är skyldiga att se till att alla barn får gå i skolan, även om de arbetar. Rädda Barnen försöker, genom sina samarbetsorganisationer, undersöka vad som krävs för att de arbetande barnen ska kunna gå i skolan. De går sedan till berörda regeringsorgan och visar på bristerna. Detta är oftast ett långt arbete som inte sällan störs av regeringsskiften. Rädda Barnen arbetar endast lite med katastrofbistånd. De hjälper till om en stor katastrof inträffar i de länder eller regioner där de är verksamma. Dels hjälper de till med pengar till experter på katastrofbistånd, som gör själva

arbetet, dels har de en beredskapsstyrka. Denna styrka är experter på att hjälpa till att skapa en så normal tillvaro som möjligt för de drabbade barnen, efter en katastrof.

Rädda Barnens verksamhet finansieras till största delen av insamlade medel. Det internationella arbetet finansieras till stor del av Sida-stöd. Den tredje delen av finansieringen är fonderade medel.

Ungefär 20 till 25 svenskar arbetar inom Rädda Barnen utomlands. Anledningen till att det inte är fler är att det satsas på att bygga upp regionala kontor med lokal kompetens, dvs. med lokalanställda. Den största delen av personalen inom Rädda Barnen i mottagarländerna rekryteras därför lokalt. De svenskar som arbetar i mottagarländerna skriver kontrakt på två år. Detta kontrakt går sedan att förlänga. Det finns även en övre gräns på hur länge man får arbeta i samma land. Denna gräns tror Agneta Gunnarsson ligger på 4 eller 6 år. Anledningen till den övre gränsen är att det ska finnas viss rotation, så att personalen arbetar utomlands och sedan hemma i Sverige.

## **4. BEGREPPSFÖRKLARING**

I det här kapitlet kommer jag att ta upp för uppsatsen centrala begrepp. Jag tycker att det är viktigt att förstå de här begreppen för att kunna förstå uppsatsens helhet. Jag kommer att hämta material från både teori och empiri, vilka kommer att ställas mot varandra och ge läsaren möjlighet att se såväl likheter som skillnader. Under kapitel 4.3 om enskilda organisationer kommer jag emellertid endast att hämta material från teorin.

### **4.1 Bistånd**

Vad är egentligen bistånd? Bedriver de rika länderna biståndsverksamhet då verksamheten i första hand går ut på att de själva ska tjäna på det? Var går gränsen för vad som är bistånd och bara rent egenintresse?

Enligt Sidas hemsida bör bistånd egentligen heta internationellt utvecklingssamarbete. Detta samarbete visar på solidaritet med världens fattiga befolkning. Alla rika länder använder en del av sina tillgångar för att hjälpa människor i andra länder att få det bättre. Det finns även en del länder som inte är speciellt rika som ger bistånd (Sidas hemsida (a)). Det grundläggande syftet med bistånd är att hjälpa fattiga människor i andra länder att få en drägligare tillvaro

(Karlström 1996:128). Ett annat syfte med bistånd är att skapa förutsättningar för en utveckling som gör att biståndet kan ersättas med ekonomiskt samarbete. Något som är avgörande är att mottagarlandet blir bättre på att föra en konstruktiv utvecklingspolitik med egna projekt (Wohlgemuth 2000:17).

Traditionellt har biståndet delats in i kunskapsöverföring, till exempel experter, och överföring av pengar eller reala resurser, exempelvis utrustning. Med tekniskt bistånd menas det bistånd som främst består av kunskapsöverföring eller har det som syfte. Om biståndet i första hand avser överföring av pengar talas det om finansiellt bistånd. De här begreppen går emellertid ofta in i varandra (Wohlgemuth 1976:137).

Ibland talas det om bundet bistånd, vilket innebär att biståndet oftast binds till upphandling i givarlandet, dvs. mottagaren måste köpa varor och tjänster där. Det talas även om hårt och löst ändamålsbundet bistånd. Graden av ändamålsbindning kan mätas på en skala. En automatisk överföring av pengar utan att givaren bryr sig om hur de används, s.k. checkbistånd, är skalans ena ytterlighet. Den andra ytterligheten är då givaren kommer med färdiga lösningar och inte låter mottagaren medverka i planering och genomförande av projektet, s.k. nyckelfärdiga projekt (Wohlgemuth 1976:138).

Den hårdast ändamålsbundna biståndsformen är projektstödet. Med detta stöd menas ett sammanhållet system av aktiviteter inom ett geografiskt område. Aktiviteterna används för att uppnå en del mål, vilket ofta innebär en påtaglig verksamhet, till exempel byggandet av en skolbyggnad. I många fall sätts målen emellertid högre, till exempel att ett visst antal elever ska utbildas varje år. Sektorstöd är ett lösare ändamålsbundet bistånd än projektstödet. Sektorstödet är bistånd till verksamhet inom en speciell sektor i mottagarlandet. Planstödet ges till mottagarlandets totala utvecklingsplan. Detta stöd syftar till allmänna utvecklingsändamål och kan användas till all utvecklingsinriktad verksamhet i mottagarlandet (Wohlgemuth 1976:139ff).

Tyvärr är det ofta så att "[b]iståndet är minst effektivt där det behövs mest. Det fungerar bäst där det behövs minst." (Wohlgemuth 2000:17). Detta beror på att det är lättast att uppvisa snabba och konkreta resultat i länder där svårigheterna inte är så stora, men inte heller behoven (ibid).

Hans Ridemark på Plan menar att bistånd, när det är som bäst, innebär en överföring av resurser från oss som har mycket resurser, till resurssvaga länder. Det behöver inte handla om finansiella resurser utan kan vara en överföring av kunskaper och erfarenheter. Det kan även vara materiella resurser av något slag. Inom Plan talas det allt mer om bistånd som en ömsesidighet; det får inte bara handla om givarnas definition av vad som ska göras och utvecklas, utan det måste vara en dialog. Idag talas det mycket om partnerskap. Samtidigt går det inte att skapa ett jämlikt partnerskap; mottagarna är nästan alltid i underläge. Däremot kan man försöka, att genom dialog om projekten, skapa mer balans i förhållandet. Dessutom kan stöden så mycket som möjligt baseras på inhemska analyser, inhemskt engagemang och deltagande i projekten.

Agneta Gunnarsson på Rädda Barnen menar att bistånd är en lite förlegad term, som inte längre används. För att betona ömsesidigheten används istället termen utvecklingssamarbete. Genom begreppet betonas att det inte är Rädda Barnen som kommer med all expertkunskap. Istället är det ofta bättre att lägga större vikt vid hur förhållandena ser ut i mottagarlandet: vad det är som gjort att landet ser ut som det gör samt ifrågasätta om det verkligen är Rädda Barnens modell som är den bästa. Gunnarsson skulle definiera utvecklingssamarbete som någon form av hjälp till självhjälp så att människor får ett bättre liv och så många av sina rättigheter som möjligt tillgodosedda.

## **4.2 Mottagare**

Inom biståndsverksamheten talas det ofta om mottagare. Men betyder mottagare alltid samma sak eller kan betydelsen variera beroende på vem man talar med?

Mottagare är inget bestämt begrepp. Det kan innebära representanter för landets regering, lokala myndigheter, statliga myndigheter, bönder, företagare etc. Om det talas om en s.k. målgrupp menas de grupper i mottagarländerna som direkt berörs av biståndsinsatsen (Wohlgemuth 2000:37).

Det finns olika slags intressegrupper i de projekt som stöds av enskilda organisationer. När det talas om deltagande syftas det oftast på deltagande av de primära, direkta förmånstagarna, dvs. målgruppen. Det finns emellertid även en rad sekundära förmånstagare. Dessa kan till exempel vara givarorganisationens motsvarighet i mottagarlandet inklusive personalen som arbetar inom denna organisation. De sekundära förmånstagarna kan också vara andra



intressegrupper som påverkas av samarbetet, som exempelvis lokala myndigheter och de som bor i trakten, men som inte omfattas av projektet (Riddell, Bebbington & Peck 1996:79f).

Plans mottagare är alltid lokalsamhället, dvs. byn och byinvånarna. Hjälp kanaliseras genom andra organisationer men i slutändan är det alltid byn som är mottagare.

Rädda Barnens direkta mottagare är de organisationer i det civila samhället som arbetar med barn i de länder där Rädda Barnen är verksamma. Det är de som får pengarna och det är de som kommer med projektförslag. Det är också för dem som Rädda Barnen ordnar eventuell utbildning. De slutliga mottagarna däremot, dem som arbetet ska gagna, är barnen.

### **4.3 Enskilda organisationer**

I Sverige finns en rad enskilda organisationer. Men vad är egentligen en enskild organisation? Nedan följer en beskrivning av enskilda organisationer och deras uppbyggnad.

Det bistånd som ges genom enskilda organisationer har många namn. Om man är socialdemokrat talar man förmodligen om folkrörelsebistånd och skiljer ibland mellan folkrörelser och enskilda organisationer. Ett vanligt uttryck för organisationerna är frivilligorganisationer. Ibland hörs även begreppet privata organisationer. Internationellt talas det om NGOs (Non-Governmental Organisations), eller Icke-statliga Organisationer. Det kan diskuteras vilken av de här beteckningarna som är lämpligast att använda (Gyllensvärd & Sandberg 1989:15f). I den här uppsatsen kommer jag att använda begreppet enskilda organisationer.

De flesta som talar om enskilda organisationer idag räknar inte in det civila samhället och mellanstatliga organisationer. Enskilda organisationer definieras ofta som privata organisationer som inte etablerats av staten eller genom mellanstatliga överenskommelser, men som genom sina aktiviteter är kapabla att spela en roll i internationella sammanhang. Enskilda organisationer kan även definieras som privata internationella organisationer som fungerar som en mekanism genom att hjälpa privata nationella grupper att samarbeta i internationella frågor (Yamin 2001:149).

Enskilda organisationer har möjlighet att arbeta på olika nivåer över nationsgränser. Det är emellertid svårt att generalisera kring enskilda organisationers aktiviteter och betydelse; de

många organisationer som finns är så olika och skiftar bland annat i storlek, organisation, mål, personal, finansieringskällor, medlemskap och strategi (Yamin 2001:150ff). Gemensamt är emellertid att de enskilda organisationerna vuxit fram utifrån en enskild persons eller en grups önskemål om att ge bistånd som överensstämmer med den politiska eller religiösa syn som personen eller gruppen har (Gyllensvärd & Sandberg 1989:14).

De flesta enskilda organisationer i Sverige får bidrag från Sida, enligt 20/80-regeln. Regeln innebär att organisationerna finansierar 20 procent av projektkostnaderna medan Sida svarar för de resterande 80 procenten. Bland enskilda organisationer diskuteras balansen mellan att få statligt stöd och att samtidigt behålla sin integritet. Svårigheten ligger i att inte bli alltför beroende av staten så att organisationen förlorar sina egna idéer och endast blir förmedlare av statligt bistånd. I denna fråga skiljer sig de enskilda organisationerna ofta åt. En del organisationer har beslutat sig för att den egna andelen i budgeten inte ska understiga 50 procent medan andra organisationer vill ha så mycket statligt stöd som möjligt (Wohlgemuth 2000:169f).

Det är främst genom det så kallade projektbidraget som Sida samarbetar med de enskilda organisationerna. Detta bidrag innebär att Sida ger organisationerna bidrag för att de själva ska kunna driva och genomföra sin verksamhet. Målet är att organisationerna ska främja utveckling av ett demokratiskt och livskraftigt civilt samhälle samt stärka sina samarbetspartners i mottagarlandet. För att uppnå detta lägger den svenska organisationen vikten vid kunskapsuppbyggnad och kompetensutveckling hos samarbetsorganisationerna. Idag får 13 ramorganisationer projektbidrag av Sida (se bilaga 2). Dessa organisationer tar själva hand om ansökningar från sina underorganisationer och presenterar dessa för Sida, som beslutar. Även mindre organisationer kan ansöka om bidrag hos Sida. De här ansökningarna behandlas av Forum Syd, en paraplyorganisation som har 150 organisationer som medlemmar. I och med Sveriges medlemskap i EU, kan svenska enskilda organisationer ansöka om bidrag därifrån och få del av EU:s bistånds- och informationsprojekt (Sidas hemsida (b) & (c), Forum Syds hemsida).

Varje år får närmare 300 svenska enskilda organisationer statligt stöd till sina utvecklingsprojekt, enligt 20/80-principen. Även en stor del av det svenska humanitära biståndet kanaliseras genom enskilda organisationer, som vid dessa insatser inte behöver finansiera något själva (Sidas hemsida (c)).

År 2001 förmedlade Sida nära 1,6 miljarder kronor via enskilda organisationer. Verksamheten bygger på partnerskap med lokala organisationer och de insatser som görs bygger i regel på folkligt deltagande, från planering till implementering. Organisationerna arbetar både med normativa frågor, som exempelvis mänskliga rättigheter och barns rättigheter och med mer direkt stöd inom hälsovård och utbildning till särskilt utsatta grupper (Sidas hemsida (c)).

## **5. BISTÅNDSBEROENDE**

Detta kapitel handlar om begreppet biståndsberoende, hur det uppkommer samt hur det kan undvikas. Liksom i kapitel 4 kommer teori att blandas med empiri för att likheter och skillnader ska kunna urskiljas.

Vad innebär egentligen biståndsberoende? Många av oss ser biståndsberoende som något negativt; men måste det vara negativt? Självt har jag alltid tagit för givet att ett sådant beroende inte kan vara positivt, eftersom människorna och organisationerna i mottagarländerna kan bli beroende av att enskilda organisationer från andra länder finns till hands och hjälper till. De får helt enkelt svårt att klara sig på egen hand då givarna drar sig tillbaka. Vidare kan man ställa sig frågan om människorna inte skulle ha hjälpt sig själva om givarna aldrig kommit och startat ett projekt. Kanske hade de kunnat lösa sin egen situation minst lika bra själva, utan hjälp utifrån. Men när givarna redan genomfört ett projekt på sitt sätt och inte ger mottagarna något ansvar, får mottagarna svårt att klara sig på egen hand då hjälpen utifrån inte längre finns.

Det verkar som om det är själva ordet ”beroende” som har negativ klang för oss. Kanske kopplar vi samman biståndsberoende med bidragsberoende i Sverige. Men är det verkligen beroende vi talar om. Vore det inte rimligt att tala om behov istället för beroende? Att mottagarna har ett behov av bistånd istället för ett beroende skulle förmodligen få oss att se mer positivt på fenomenet. I det följande ska jag reda ut begreppet biståndsberoende. Framst kommer jag att koncentrera mig på beroende på mikronivå, dvs. beroende bland folket och organisationerna i mottagarländerna. Eftersom detta inte är en uppsats i ekonomi kommer jag inte att gå närmare in på ekonomiska förklaringar till biståndsberoende.

## 5.1 Definition av biståndsberoende

Här följer en definition av biståndsberoende. Definitionen är nödvändig för att kunna förstå det fortsatta kapitlet.

Biståndsberoende är ett relativt nytt begrepp. Först 1982 påpekades problemet i den svenska debatten. Kanske har inte begreppet behövts tidigare eftersom det är först nu man börjar se vad som händer då länder tar emot bistånd under en lång tid (Karlström 1996:93f).

Att ett land vänjer sig vid att få bistånd kan jämföras med att en människa blir institutionsanpassad, dvs. att en människa levt så länge på sjukhus eller annan institution att denne har anpassat sig till miljön och därför har svårt att klara sig i samhället utanför (Odén & Sedin 1990:5). På samma sätt får även folket som mottar bistånd svårt att klara sig själva och ta itu med sina problem när de inte längre får hjälp utifrån. De har under tiden som biståndsprojektet pågått anpassat sig till att få praktisk och ekonomisk hjälp.

Biståndsberoende kan ses på olika sätt: som en oönskad bieffekt av bistånd eller som ett symptom på att det är omöjligt att bedriva offentligt bistånd. Det finns flera dimensioner av biståndsberoende. En del kan mätas, som exempelvis bistånd i relation till mottagarlandets BNP. Administrativa, psykologiska och politiska konsekvenser kan däremot endast observeras (Karlström 1996:94,101).

Begreppet biståndsberoende används mycket inom Plan. Redan tidigt insågs att länder och bybefolkning blev passiviserade och skapade ett beroende, dvs. ett behov för fortsatt stöd. För Plan skapades en situation som var svår att hantera då utfasning skulle påbörjas. Genom att noggrant försöka identifiera vilka krav och kriterier som finns för att Plan ska ge sitt stöd till en by har Plan försökt att minska beroendet. Det är numera byn själv som definierar vad som ska göras, vilket leder till bättre hållbarhet. Plan kan även försöka visa att det finns inhemska finansieringskällor och resurser som kan hjälpa till istället för Plan.

Då det gäller att använda begreppet beroende eller om det istället bör talas om ett behov menar Plan att de utgår ifrån människors behov och från människors egna möjligheter att identifiera vad som ska göras. De anser emellertid att det är lika enkelt att tala om ett beroende och se det från mottagarnas sida.

Inom Plan ses biståndsberoende som ett oerhört stort problem, som finns i de flesta länder och program. Många är medvetna om problemet och försöker arbeta med det. Det är däremot väldigt svårt att ta sig ur det. Ett sätt, som kom fram vid intervjun på Plan, kan vara att minska biståndsberoendet genom att få myndigheter, statsförvaltning och statsmakterna att inse sitt ansvar för insatserna som görs. Givarorganisationerna bör inte ta på sig ett sådant ansvar som egentligen inte är deras. Organisationerna bör även låta myndigheterna veta vilken verksamhet de bedriver i landet. Myndigheterna i sin tur bör ge organisationerna tydliga avtalsperioder samt tydligare ramar för det de ska göra.

Inom Rädda Barnen talas det inte längre så mycket om biståndsberoende. Frågan är genomdiskuterad inom organisationen och alla är medvetna om problemet. Biståndsberoende är samtidigt en realitet att förhålla sig till och alla organisationer som arbetar i utvecklingsländer riskerar att skapa ett biståndsberoende. Ett sådant beroende kan exempelvis skapas genom att knyta organisationer för hårt till sig, att vara den enda finansiären eller genom att gå in och styra för mycket. I praktiken lyckas man inte undvika ett beroende även om alla är medvetna om att det inte är bra och försöker undvika det. De som inte försöker att undvika det gör fel, anser Gunnarsson. Men eftersom Rädda Barnen arbetat med samarbetsorganisationer under så lång tid är inte biståndsberoende det största problemet idag.

För att undvika ett beroende hos mottagarna handlar det inom Rädda Barnen om att ha en dialog och att skriva avtal, inom vilket organisationerna har stor frihet. Då avtalet är klart och ramarna bestämda är det organisationerna som har ansvaret. Att utveckla organisationer är ett annat sätt att motverka beroende. Detta kan innebära att organisationerna blir bättre på att själva samla in pengar, att de blir duktigare på att ingå i nätverk med andra organisationer samt att skapa sig större kontaktytor. Allt som innebär att Rädda Barnen kan ta ett steg tillbaka och låta organisationerna träda fram och göra arbetet, bidrar till att minska beroendet.

## **5.2 Förklaringar till biståndsberoende**

Varför uppstår egentligen biståndsberoende? Det finns en rad förklaringar, vilka jag här kommer att ge exempel på.

I många fall hjälper utländska experter till vid biståndsprojekten. Detta kan leda till problem när hjälpen inte längre finns att tillgå. Det beror på att det ofta inte tas någon hänsyn till hur mottagarna ska kunna hantera uppgifterna som kvarstår då biståndet avslutas. Följden blir att

projektet fungerar medan givaren är inblandad, men då denne drar sig tillbaka faller allt och återgår till situationen som var innan biståndsinsatsen påbörjades. Många projekt som finansieras av bistånd saknar på så sätt hållbarhet (Wohlgemuth 2000:89ff). Idag håller emellertid den traditionella relationen mellan givare och mottagare på att förändras. Folk från mottagarländerna har i allt högre grad ersatt utländska experter och rådgivare (Sidas Afrikaavdelning 1999:5).

Den experthjälp som Plan behöver hittas oftast i regionerna och rekryteras lokalt eller regionalt. Det kanske inte alltid är någon som är född och uppvuxen i landet eller regionen. Det kan istället vara andra internationella experter som är tillgängliga eller som Plan kommer i kontakt med. Det är emellertid få experter som Plan rekryterar externt.

Varifrån Rädda Barnen hämtar experthjälp beror på vilken hjälp det handlar om och vilken fråga det rör sig om. Om man exempelvis ska göra en studie om hur lagstiftningen ser ut när det gäller övergrepp mot barn kan ibland experthjälp hämtas från en konsult, ett universitet eller en enskild organisation i mottagarlandet. Det händer även att Rädda Barnen hämtar experter från Sverige. Det händer emellertid relativt sällan eftersom den bästa experthjälp oftast finns att få i regionerna. Det händer att Rädda Barnen tar svenska konsulter till hjälp för att göra utvärderingar. I dessa fall beror det inte på att en expert i en specifik fråga behövs; konsulter anlitas för att Rädda Barnen behöver en utvärdering för att i sin tur kunna rapportera. Agneta Gunnarsson tror säkert att det kan finnas andra fall då man tar in experthjälp från Sverige, men menar att det inte är speciellt vanligt.

Idag är man medveten om nödvändigheten att tänka långsiktigt då man arbetar med praktiskt biståndsarbete. Trots detta väljs ofta ett kortsiktigt perspektiv före ett långsiktigt. Det totala ansvaret är därför svårare att överföra till mottagarna, som sedermera riskerar att bli beroende av givarnas insatser. Att man väljer det kortsiktiga perspektivet beror på en rad faktorer, däribland följande:

- Experter som arbetar med projekten är normalt knutna till dessa i två till tre år. Därefter ersätts de med nya. Många har ambitionen att göra något stort av arbetet under den korta tiden.
- Eftersom de vill få något gjort, arbetar ofta biståndsarbetarna för sig själva och försöker kringgå byråkratiska och andra hinder. Detta resulterar i att få eller inga människor ur lokalbefolkningen involveras tillräckligt i projekten, något som leder till att de för alltid

blir beroende av experter från andra länder. Efter hand lär sig lokalbefolkningen att det inte är någon idé att anpassa sig efter vad nuvarande expert säger, eftersom hans eller hennes efterträdare kan säga precis tvärtom. Biståndsanpassningen innebär på så sätt att man låter bli att anpassa sig.

- Hos mottagarna, särskilt hos beslutsfattarna, finns en vilja att kunna uppvisa resultat. Därför låter man givarna arbeta, eftersom ett projekt på så sätt blir färdigt snabbare och förseningsmoment kan undvikas (Odén & Sedin 1990:10f).

Även långvariga bistånd kan emellertid leda till problem. Det är då möjligt att mottagare och givare utvecklar personliga kontakter. De nära kontakterna kan leda till ett okritiskt samförstånd i sakfrågor. Om biståndet varar länge blir mottagarna vana vid biståndet och kanske tar för givet att biståndet ska fortsätta för all framtid. Det kan därför vara svårt att avbryta ett projekt och komma med sakliga argument för ett avbrott (Karlström 1996:135).

Ett annat problem, som kan leda till beroende av organisationers verksamhet, är att mottagarna har bristande resurser och därför sällan gör några ändringar i givarnas projektförslag och andra aktiviteter. De tänker att det är lika bra att låta biståndsgivarna göra jobbet (Odén & Sedin 1990:7). Det kan därför tänkas att mottagarna står helt handlingsförlamade då givarna dragit sig tillbaka.

I 1991 års budgetproposition sägs det finnas risker att biståndsgivarna tar över mer av implementeringen av biståndsprojekten för att kunna visa påtagliga resultat. Därmed försvåras mottagarlandets förmåga att själv driva utvecklingen vidare (Karlström 1996:93). Ett långvarigt och ökat beroende av bistånd kan även leda till att många beslutsfattare i mottagarländerna, istället för att själva sätta igång och lösa ett problem, funderar över vilken givare som lämpligen kan lösa problemet (Odén & Sedin 1990:7).

Att underhålla och vårda projekt är en viktig, men vanligtvis eftersatt, del av all biståndsverksamhet. Förståelsen för underhåll är ofta begränsad hos mottagarna. Detta gör det svårt för givarna att driva igenom den delen av verksamheten. Ofta ersätts underhåll istället av nyinköp eftersom investeringar ses som tecken på handlingskraft och ger dessutom politisk prestige. Att underhålla och reparera är inte lika anmärkningsvärt (Odén & Sedin 1990:11f).

Plan ställer alltid krav på mottagarbyn att det ska finnas en lokal utvecklingskommitté eller utvecklingsgrupp av representanter i byn. Dessa ska ansvara för implementeringen av insatserna, antingen i partnerskap med Plan eller i partnerskap med den inhemska organisation som Plan stödjer. Genom denna lokala kommitté eller utvecklingsgrupp som finns i byn underhålls och vårdas projekten då Plan dragit sig tillbaka. Eftersom lokalbefolkningen har varit med i processen att identifiera projekten och förhoppningsvis varit med i genomförandet genom att bidra med någon form av arbetskraft, har Plan sett att det ger ett ägandeskap. Alla Plans insatser kräver en form av egeninsats som exempelvis kan vara arbetskraft, byggnadsmaterial, lokala transporter eller att byn avsätter mark för en vattenpump. Genom egeninsatsen stärks ägandeskapet, vilket leder till att folket kan driva projekten vidare och exempelvis se till att vattenpumpen fungerar och skolan inte faller sönder på grund av att den inte underhålls, även då Plans hjälp inte längre finns att tillgå. Plan försöker på så sätt skapa stor delaktighet och därigenom ett lokalt ägandeskap som ger en långsiktighet i programmen.

Eftersom Rädda Barnen inte arbetar med traditionellt utvecklingssamarbete är frågan om projektens underhåll inte lika aktuell. Rädda Barnen arbetar inte med små projekt utan istället med rättighetsperspektivet. Tanken är att regeringarna ska ta in detta perspektiv i sin nationella strategi eller sin nationella policy. Rädda Barnen arbetar på tills detta i möjligaste mån kunnat åstadkommas. Hållbarhetsperspektivet är aktuellt innan Rädda Barnen går in i olika aktiviteter. De måste ställa sig frågan hur stor sannolikheten är att regeringen kommer att överta aktiviteten. Det finns exempel på stora projekt, som Rädda Barnen drivit och investerat miljoner i och där regeringar lovat att de ska föra vidare projektet och göra någonting av det. I slutändan har det emellertid visat sig att regeringen inte var intresserad. I en del fall har Rädda Barnen därför tvingats avsluta verksamheten. Ett exempel på ett sådant projekt var att införa tvåspråkig undervisning i länder med stora ursprungsbefolkningar. Samtidigt är det inte enskilda organisationer som Rädda Barnen utan mottagarländerna själva, som ska vara huvudansvariga för att de problem som finns i länderna åtgärdas på bästa sätt.

Efter att ha läst och utrett vad biståndsberoende innebär har jag inte hittat något positivt med fenomenet. Dessutom ser både Plan och Rädda Barnen biståndsberoende som ett problem. Jag kommer därför i den fortsatta framställningen att anta att biståndsberoende är negativt. Jag anser inte heller att det bör talas om behov istället för beroende. Jag tycker helt enkelt att behov har alltför positiv innebörd i detta sammanhang. Jag anser att det här handlar om beroende i allra högsta grad, eftersom mottagarna av bistånd blir beroende av hjälp från andra



för att lösa sin situation. Jag anser inte att det då är frågan om behov. I nästa kapitel kommer jag att ge exempel på hur man kan undvika biståndsberoende.

### **5.3 Hur biståndsberoende kan undvikas**

Hur bör enskilda biståndsorganisationer arbeta för att förhindra att mottagarna blir biståndsberoende? Går det överhuvudtaget att undvika ett beroende på mottagarsidan? I det följande kommer jag att söka svar på dessa frågor. Eftersom jag anser att biståndsberoende är negativt antar jag att organisationerna arbetar för att undvika sådant beroende.

Bernard Lecomte, en fransk biståndsexpert, skriver i en bok, utgiven av OECD (1986) att biståndets projektcykel i varje fas motarbetar gräsrotsinitiativ och genuina folkliga organisationers framväxt. Han menar att det är själva projektformen som är problemet. Denna form har utvecklats för att passa givarorganisationernas behov, inte mottagarnas, menar han. Lecomte formulerar detta till en fråga: ”Ska folk delta i en organisations projekt eller ska min organisation försöka bistå deras initiativ?” (Gyllensvärd & Sandberg 1989:99). Denna fråga bör nog ställas då det ska undersökas hur biståndsberoende kan undvikas.

#### **5.3.1 Kommunikation**

För att bygga upp kunskap inom biståndet är det viktigt att det finns en ömsesidig kommunikation mellan givare och mottagare. Det ska inte bara ske en överföring av kunskap från givare till mottagare. Biståndspersonalen ska hjälpa den lokala personalen att själva genomföra projektet (Wohlgemuth 2000:163). Genom att samarbeta med lokala folkrörelser undviks även risken att biståndsprojekten blir isolerade. Projekten kan på så sätt fungera i ett vidare sammanhang och bidra till positiva kedjeeffekter (Gyllensvärd & Sandberg 1989:61). Ju mer ett projekt integreras i mottagarlandets normala system, desto lättare är det att avsluta biståndet. Om projekten istället är isolerade är det nästan omöjligt att dra sig ur utan att projektet går under (Odén & Sedin 1990:13). Ofta har kortsiktigt effektiva och isolerade projekt skapats. Idag försöker allt mer hänsyn tas till sociokulturella faktorer och traditionella ledare och institutioner i planeringen. Även den lokala befolkningen bör få en aktiv roll i utformning och implementering av projekten (Wohlgemuth 2000:27).

Kommunikationen mellan Plan och deras mottagare fungerar mycket bra. Detta beror på att Plan tar sig mycket tid i samtalen och diskussionerna med byar och samhällen eller organisationer innan de startar ett projekt. Det lokala engagemanget och deltagandet är viktigt

för Plan som organisation innan det beslutas vad som ska göras. Men visst finns det brister i det här, medger Ridemark. En del programländer är inte så duktiga på det. Ibland är inte heller Plan så duktiga på att noggrant analysera och lära känna sina samarbetsorganisationer. Ibland finns det brister i samarbetsorganisationerna; de kan vara kunniga inom det område där de genomför insatser, men exempelvis kan de kanske inte hantera pengar eller ge redovisningar. En annan svårighet kan vara att överföra föreningskultur och föreningsteknik till samarbetsorganisationerna. Svårigheten ligger i att organisationernas uppbyggnad ofta skiljer sig mycket från svenska organisationer. Problemet finns också i att det oftast är konsulter som Plan arbetar med. Även om konsulterna gör ett fantastiskt arbete, bygger Plan inte upp några bestående, lokala, starka folkrörelser. Kanske är det inte heller denna modell som bör väljas.

Ibland fungerar kommunikationen mellan Rädda Barnen och deras samarbetsorganisationer bra och ibland fungerar den mindre bra. En del organisationer är duktiga och ambitiösa. De vill lära sig något och utvecklas samt göra ett bra arbete. Men det finns även de organisationer som inte vill göra något alls. De är snarare ute efter att utveckla sig själva än sin omgivning. Men för att kommunikationen ska fungera måste så bra rutiner som möjligt upprätthållas. Rädda Barnen måste även ha viss kontroll så att till exempel pengarna används till det de ska. Det är också viktigt att ha så mycket kunskap som möjligt och kunna skilja bra organisationer från mindre bra redan när samarbetspartners ska väljas.

### 5.3.2 Ansvarsfördelning

För att biståndet ska få varaktiga och positiva effekter måste mottagarsidan få ansvar och aktivt medverka (Karlström 1996:101). Utan medverkan från dem det gäller kan det inte skapas någon social rättvisa. Att ha rätt till inflytande bör därför ses som en nödvändighet för utveckling (Gyllensvärd & Sandberg 1989:59). Sannolikheten att ett projekt ska bli hållbart är större då den primära intressegruppen och olika sekundära intressegrupper är engagerade i projektet som påbörjats. Om anledningen till deltagandet endast är de förmåner som ges av de externa givarna, och inte på att idéerna som ligger bakom projektet kan vara till nytta för deltagarna, är sannolikheten liten att processerna och aktiviteterna som initierats genom samarbetet kommer att fortsätta då biståndet dras in (Riddell, Bebbington & Peck 1996:85).

I biståndsprojekten är det viktigt att titta närmare på vilka som deltar i arbetet. Ibland kan till exempel kvinnor vara uteslutna. Det idealiska är att lokalbefolkningen själv ansvarar för

arbetet, kontrollen av de resurser som används samt verksamhetens avkastning (Gyllensvärd & Sandberg 1989:100).

Plan försöker att lägga så mycket ansvar som möjligt på mottagarna. Idag har Plan en representant som sitter i byutvecklingskommittéerna eller i grupperna som ansvarar för genomförandet. På sikt vill de emellertid ta bort denna person så att ännu mer ansvar läggs på själva byn. I Uganda testar Plan nu ett mer decentraliserat system än de tidigare använt. Där lägger man ut ännu mer av genomförandet på byn medan Plan själva eller deras samarbetspartners är mindre delaktiga. Genom de här erfarenheterna i Uganda hoppas Plan kunna använda det här systemet i hela Afrika. I Indien fungerar arbetet lite annorlunda. Där får man inte arbeta utan en samarbetspartner och det lokala engagemanget och ägandeskapet är därför mycket starkare.

Plan menar att det är viktigt att byn är delaktig och att representanter ska känna ett ansvar för det som ska genomföras. Plan ger oftast inte hela stödet utan kräver en egeninsats i form av till exempel lokalt byggnadsmaterial eller lokala snickare.

Plans arbete i programländerna leds av en lokal samarbetspartner i form av en inhemsk organisation. På de ställen där Plan är mer operativa och det inte finns någon sådan organisation, är det oftast en Planrepresentant som leder arbetet. Denna representant behöver inte vara anställd på ett av Plans distrikts- eller landkontor. Det kan vara en volontär som Plan utser i alla byar där de är verksamma. Volontären ska fungera som en länk mellan distriktskontoret och byn och kan vara mycket involverad i insatserna. Ofta har Plan en representant som är delaktig på ett eller annat sätt i hela processen. Denne representant får ibland påskynda genomförandet så att saker och ting blir gjorda. Plan har emellertid insett att de bör lämna över mer till byn.

Rädda Barnen ger sina mottagare mycket ansvar. Det är de som driver verksamheten. Det är mottagarna som kommer in med sina projektplaner och visar sina förslag. Sedan får de pengar, som måste redovisas. Inom den ramen har de mycket stor frihet. Innan avtal skrivs är det mycket dialog mellan Rädda Barnen och samarbetspartnern. Detta innebär att när avtalet skrivs har Rädda Barnen fått en klar bild av vad det är för organisation de ska samarbeta med och kan därför ge dem relativt stor frihet. Det kan naturligtvis finnas olika åsikter i mindre frågor, vilket måste accepteras.

När ett avtal mellan Rädda Barnen och deras samarbetsorganisationer är skrivet är det organisationerna som är ansvariga för själva arbetet. Om Rädda Barnen ser några brister i arbetet kan de förhoppningsvis ta upp det öppet med organisationen, vars ansvar det är att rätta till problemet. Om det inte görs något åt problemet är det upp till regionkontoret att föra en dialog med den berörda organisationen. Kanske anser organisationen att det inte går att ändra på det som Rädda Barnen ser som ett problem, beroende på exempelvis kulturen eller människors attityder. I sådana fall får arbetet fortsätta. Detta gäller naturligtvis inte om det handlar om något som är oacceptabelt för Rädda Barnen, exempelvis att aga används som en pedagogisk metod i skolan. Sådant händer emellertid inte eftersom Rädda Barnen skulle ha upptäckt detta redan innan avtalets skrevs. Det kan däremot hända att enstaka fall upptäcks, varpå extra träning om hur man arbetar med en pedagogik utan aga tas upp.

### 5.3.3 Utbildning

För att ett projekt ska vara hållbart måste individen sättas i centrum. Det är individerna som ska äga och bevara kunskapen kring projektet. Samtidigt måste man ha i åtanke att individerna i en organisation arbetar tillsammans. Det är inte tillräckligt att ett fåtal personer har kunskap om hur man utför olika uppgifter. Om de här personerna försvinner kan inte organisationer upprätthålla projektet, då den kunskap som behövs inte längre finns. Givare arbetar därför allt mer med hela organisationen eftersom de måste få organisationen att fungera som helhet (Wohlgemuth 2000:91f).

Rädda Barnen ordnar mycket träning, utbildning och seminarier för sina samarbetsorganisationer för att de ska lära sig mer om till exempel internationella konventioner, hur man bedriver påverkansarbete på regeringar eller hur samhällsstrukturerna ser ut. Människor i länder som är ostrukturerade och där klyftorna mellan rika och fattiga är stora har ofta inte så mycket kunskap om sådana frågor.

### 5.3.4 Kompetensutveckling

Viktigt är att mottagaren äger projektet. Annars kan det inte utvecklas någon bärkraft. Detta primära engagemang måste finnas på mottagarsidan. Mottagaren måste även se till att det finns resurser, tid och personal för implementeringen samt ansvara för administration och ledning. På så sätt blir alla av bistånd stödda projekt någon form av kompetens- och organisationsutvecklingsprojekt, vilket är viktigt för att uppnå hållbarhet i biståndsinsatserna samt för att garantera fortlevnaden när biståndet avslutas. Det är därför av stor vikt att tänka

på kompetensutveckling och institutionsuppbyggnad i all biståndsverksamhet (Wohlgemuth 2000:89ff). Alla biståndsprojekt bör innehålla utbildning och syfta till varaktiga förbättringar. Enskilda organisationer bör sträva efter att utveckla kunskap och kompetens, som är värdefull för mottagarna i utvecklingsländerna (Gyllensvärd & Sandberg 1989:64).

Att stärka organisationerna och deras kapacitet handlar mycket om hjälp till självhjälp och empowerment, vilket har varit Plans modell hela tiden: Plan kan hjälpa till att så fröet. De kan hjälpa till att vattna det och se till att det växer upp och blir starkt. Men sedan måste de lämna det så att någon annan kan gå vidare med arbetet. Plan har således insett att de måste stärka sina samarbetsorganisationers kapacitet och organisation så att de kan fungera även då Plan inte är deras partner. Kanske har de andra partners eller kanske har de blivit så starka att de klarar att på egen hand söka biståndsmedel. För att klara det här gäller det att ha en organisation som har kapacitet att klara av projektets förberedelser, genomförande och efterarbete. Plan har emellertid märkt att det är svårt att få pengar till att bygga upp och stärka organisationerna de samarbetar med. Många bidragsgivare, Sverige undantaget, tycker inte att deras roll är att ge pengar till sådana ändamål. De ger pengar till olika insatser och deras genomförande, men inte till att stärka en organisation eller en partner. Sverige och övriga Norden anser att det är oerhört viktigt att stärka de inhemska organisationernas roll och kapacitet att ta över utvecklingen i sitt land från alla internationella partners som finns där. Plan har insett att det här är något som behövs satsas på, men ibland saknas det resurser till att göra det. Sakta börjar det nu växa fram delar av Plans projektstöd som handlar om att bygga upp och stärka samarbetsorganisationerna.

Rädda Barnens grundfilosofi är att stärka enskilda organisationer så att de kan klara sig på egen hand och inte behöver vara sig Rädda Barnen eller någon annan givare. Detta är slutmålet, även om det idag är långt dit i många länder. Det finns många hinder på vägen, både hos organisationerna, som vant sig vid att det är lättare att vända sig till givarorganisationer än att själva försöka hitta pengar i det egna samhället, och hos Rädda Barnen. En svårighet för Rädda Barnen är hur man gör för att stärka sina partners och göra dem mer självständiga. Det kan vara lätt att säga i teorin, men är desto svårare att genomföra i praktiken. Det handlar inte bara om själva sakområdena, dvs. att de måste vara duktiga på rättigheter, att göra analyser och bedriva praktiskt arbete. Det handlar även om att de måste ha en tydlig vision om vad de vill åstadkomma samt ha strategier och handlingsplaner kopplade till den. Kompetent personal och bra ledning är också viktigt. Vikten av att samarbeta med

andra organisationer måste inses, eftersom varje liten organisation inte åstadkommer särskilt mycket på egen hand. I samarbetsländerna är organisationerna ofta vana vid att konkurrera om givarnas pengar, vilket försvårar ett samarbete. Organisationerna litar helt enkelt inte på varandra.

Så kallade "twinning"-arrangemang är ett bra sätt ge stöd åt kompetensutveckling och organisationsuppbyggnad. Detta innebär att kontakt förmedlas mellan enskild organisation, myndighet, företag eller universitet i mottagarlandet och en motsvarighet i Sverige, en systerorganisation. I syfte att stärka och bygga upp mottagarorganisationen arbetar sedan organisationerna tillsammans, bland annat genom personalutbyte och utbildning (Wohlgemuth 2000:93, 163). På detta sätt samarbetar många svenska enskilda organisationer med systerorganisationer i mottagarlandet. Det har blivit vanligare att givarorganisationerna ger finansiellt stöd åt lokala initiativ, istället för att de själva genomför egna projekt. Mycket vikt läggs vid att bygga upp och förstärka afrikanska folkrörelser och enskilda organisationers administration så att de ska kunna arbeta mer effektivt (Sidas Afrikaavdelning 1999:7). Idag domineras solidaritetsarbetet och bistånd för utveckling av att givarna stöder inhemska grupper, och ibland även regeringars, initiativ. Detta är ett alternativ till att driva europeiska projekt i utvecklingsländerna. Även det statliga biståndet kanaliseras i hög grad genom organisationer på detta sätt (Gyllensvärd & Sandberg 1989:75).

Ett exempel på ett framgångsrikt "twinning"-arrangemang är ett samarbete mellan Swedavia, ett svenskt konsultativt flygbolag, och nyorganiserade myndigheter i de tre baltiska staterna. Målet var att bygga upp ett system för trafikservice, flygplatser och flygsäkerhetsföreskrifter av västerländsk standard. Redan från början av samarbetet var inställningen att mottagarna skulle delta i processen. Swedavia skulle inte göra hela arbetet själv utan arbeta tillsammans med de baltiska medarbetarna. Swedavias råd och expertis skulle endast användas vid behov. Detta arbetssätt var mycket uppskattat på mottagarsidan och en ömsesidig respekt utvecklades. En annan viktig faktor till framgången var att samarbetet gradvis och systematiskt avancerades: Till en början var det viktigt att ha träning i engelska språket. I nästa fas analyserades och definierades vilka behov som fanns att förbättra. I tredje fasen implementerades de behov som diskuterats i fas två. Idag fungerar det civila flygsystemet tillfredsställande i alla de tre staterna. Till stor del har den förra sovjetiska flygtrafiken ändrats till västerländsk standard (Svenningsson 1996).

### 5.3.5 Inhemsk kompetens

Innan en biståndsinsats sätts in är det viktigt att undersöka vilket kunnande som finns i landet. Endast om inhemsk kompetens inte finns tillgänglig eller inte räcker till ska svensk personal användas (Wohlgemuth 2000:165). För att genomföra ett projekt behöver givarna emellertid ofta lokal kompetens (Karlström 1996:134).

Hans Ridemark på Plan tror att enda vägen till ett långsiktigt och hållbart bistånd är att använda sig av de lokala partners som finns. Dessa besitter fantastiska kunskaper och erfarenheter. Problemet är inte att det saknas utbildat folk i samarbetsländerna. Det gäller bara att fånga upp de här personerna och deras kunskaper. Ridemark skulle gärna se att Plan inte behövs om 50 år, åtminstone inte som den organisation den är idag. Kanske har Plan en helt annan roll då. Att hitta pengar och allokera resurser kan dagens partners göra själva genom att direkt vända sig till exempelvis ambassader och biståndsmyndigheter. Det behöver inte gå via Plan.

### 5.3.6 Prioritet hos mottagarna

En del enskilda organisationer kommer till mottagarna med färdiga paket, som de implementerar. Att arbeta på detta sätt innebär att projektet kanske inte är av prioritet hos de lokala intressegrupperna, vilket ökar risken för att det som genomförs inte är hållbart efter att biståndet dras in. För att projektet ska bli framgångsrikt brukar det vara nödvändigt att de intressegrupper som finns känner att de har ett intresse i projektets resultat. Ofta är deltagandet vid problembestämning, bedömning före projektet samt utformning och planering begränsat. Risken att projekten inte svarar för intressegruppernas prioriteringar är därför hög. När det talas om deltagande bör därför hänsyn tas till vilken möjlighet de olika grupperna har att delta i projektets alla faser, allt från förberedelser till utvärdering. Fokus hamnar då naturligt på den primära intressegruppens deltagande (Riddell, Bebbington & Peck 1996:79f, 85).

Plan arbetar efter en fyrastegsmodell. De sitter ner i fyra dagar med alla byar eller grupper som vill ha deras stöd eller hjälp för någonting. Första dagen identifieras problemen i byn. Nästa dag diskuteras hur man genom olika insatser ska kunna motverka problemen eller lösa de problem man har. Den tredje dagen görs en prioriteringslista eftersom det oftast kommer upp många problem och brister i samhället. Sista dagen diskuteras det utifrån prioriteringslistan om hur man, med Plans eller deras partners hjälp, ska kunna åtgärda de

första prioriteringarna som finns på listan. Utifrån det här sammanställer sedan Plan sina arbetsplaner och budgetar. Det här arbetet görs i 10 000-tals byar samtidigt, varje, vartannat eller vart tredje år. Plan själva är inte med i den här processen. De anställer personer som kan kulturen, pratar språket och kan vara med i byn under de fyra dagarna. Dessutom ska de här personerna kunna fånga upp så många röster som möjligt från hela byn, inte endast från politikerna, skollärarna eller männen. Även kvinnor, ungdomar och åldringar kommer till tals.

Då det gäller projektförslag inom Rädda Barnen kommer dessa både från Rädda Barnen själva och från deras mottagare. Agneta Gunnarsson menar att poängen med utvecklingsarbete är att ha en dialog, att arbeta med partnerskap samt att försöka vara på så lika villkor som möjligt. Eftersom det är Rädda Barnen som har pengarna så kan det emellertid aldrig bli en jämlik relation. Gunnarsson talar om vikten av att vara öppen med sina värderingar och att kunna tala om för samarbetspartnern då man ser något man tycker är fel. Ibland händer det att Rädda Barnen ser brister i en organisations arbete trots att organisationen själv tycker att allt fungerar bra. Då kan Rädda Barnen ordna ett seminarium, en träning eller workshop.

### 5.3.7 Långsiktighet

Det är viktigt att givarna ägnar mycket kraft åt de mer långsiktiga frågorna i biståndet (Wohlgemuth 2000:91). När biståndet var en ny företeelse var ett projekts tidsperspektiv inte längre än två till tre år. Sedan skulle mottagarna kunna ta över och lokal personal vara upplärd. Snart visade det sig emellertid att intresset var obetydligt och möjligheterna små för att mottagarna skulle ta över ett projekt. Ofta förflyttades den upplärda personalen och var inte längre tillgänglig för den verksamhet den utbildats för. Idag inser de flesta givare och mottagare att tidsperspektivet måste vara längre (Odén & Sedin 1990:9f).

Plan är oftast närvarande i en by i 10-15 år. Detta är inget exakt, men de har åtminstone kvar sitt kontaktnät under så lång tid. Det finns ingen övre gräns för hur länge Plan stödjer en by. Ridemark tror inte heller att det går att ha någon sådan gräns eftersom länderna är så olika; en insats som går snabbt i exempelvis Indien kan gå mycket långsammare i ett annat land.

Det är svårt att veta hur länge, i genomsnitt, Rädda Barnen stödjer olika projekt. Det kan vara allt från organisationer som gör en begränsad insats, till organisationer som har breda och omfattande program och som Rädda Barnen har stött i tio år. Om Gunnarsson skulle uppskatta ett genomsnitt skulle det hamna på mellan fem och åtta år. Även om det har diskuterats att



införa en övre gräns för hur länge Rädda Barnen stödjer en organisation eller ett projekt, finns det inte någon sådan gräns idag.

### 5.3.8 Utfasning

Det är viktigt hur organisationerna går tillväga då de avslutar ett stöd genom den s.k. utfasningen. Utfasningen är en komplex process beroende på de olika och ibland oförenliga intressen som de involverade grupperna kan ha. Utfasningsprocessen framhäver huvudfrågor som exempelvis hållbarhet. De grupper som deltar i projektet har inget större intresse av att avsluta arbetet; de vill hellre utöka projektet eftersom en avslutning innebär betydliga förändringar när resurserna dras in. Avslutandet av ett projekt kan exempelvis leda till osäkerhet och fler konflikter på grund av knappa resurser. I Catterson & Lindahl (1999) står en rad riktlinjer för hur en utfasning bör gå till. Det står bland annat att en utfasningsperiod bör inkluderas i projektdokumentet, dvs. det dokument som skrivs redan innan projektet påbörjas. Det står även att det bör fastslås en utfasningsperiod, som helst ska vara tre år lång. Det bör också utses en projektledning, bestående av både gammal och ny personal, som ansvarar för utfasningen (Catterson & Lindahl 1999:26f).

Ett biståndsprojekt i fattiga länder betyder ofta stora förändringar av människors förutsättningar. Ett avslutande av ett sådant projekt innebär därför en negativ process för de involverade grupperna. En tydlig utfasningsprocess kan minska en del problem som har med indragandet av biståndet att göra. Ofta misslyckas man däremot i processen, med att hantera de underliggande orsakerna till biståndsberoende på projektnivå, dvs. processen som skapar ett beroende (Catterson & Lindahl 1999:27).

Avsaknaden av specifika, betydande, relevanta och tidsbestämda mål i utvecklingsprojekt tenderar att minska antalet tidsbegränsningar. Om endast ett fåtal av projektets mål uppnåtts leder det ofta till att biståndsperioden utökas. Misslyckande leder således inte till avslutat bistånd utan snarare tvärtom (Catterson & Lindahl 1999:27).

Ridemark menar att det alltid är svårt att avsluta ett stöd. Att avsluta tar alltid många fler år än man har bestämt. Det finns så många anledningar till att vara kvar. I teorin har Plan emellertid en utfasningsperiod på tre år. Under de här tre åren ska Plan få sina samarbetspartners att inse att de har påbörjat en utfasning. De tar inte heller på sig några nya projekt utan försöker istället avsluta de projekt där de är involverade. En del av dessa projekt kanske kan läggas

över på andra partners. Allt större ansvar läggs också på byn och kommittén eller de grupper som finns i byn. Även faddrarna fasas långsamt ut. Ridemark tycker inte att utfasningsmodellen är speciellt framgångsrik; har man påbörjat ett arbete någonstans är det svårt att dra sig ur. Det finns emellertid några få exempel där Plan har dragit sig ur.

Det finns ingen övergripande strategi för hur Rädda Barnen ska göra då de avslutar ett stöd. Istället är det upp till varje region att sköta detta. Gunnarsson tror inte att det skulle fungera med en övergripande strategi eftersom förhållandena är så olika från fall till fall. Det som är bestämt är att utfasningen ska ske under ordnade och långsiktiga former. Att ett stöd avslutas kan till exempel bero på att resurserna inte räcker, att det anses att mottagarna klarar sig själva eller att Rädda Barnen inte är nöjda med mottagarna. I god tid ska mottagarna göras medvetna om detta och att Rädda Barnen tänker dra sig tillbaka. Sedan trappas det ner under en ungefär en treårsperiod så att organisationen har möjlighet att anpassa sig till förändringen. Lättast är det naturligtvis om Rädda Barnen inte är den enda finansiären. I en del fall lyckas utfasningen bra, i andra fall lyckas den inte lika bra.

### 5.3.9 Samarbete i mottagarländerna

Det vanligaste är att enskilda organisationer arbetar tillsammans med liknande organisationer. Men enskilda organisationer bör även försöka samarbeta med internationella organ, till exempel inom FN. Det bör även finnas möjlighet för enskilda organisationer att arbeta med regeringar eller lokala myndigheter. Även om det är ovanligt, kan regeringar arbeta för empowerment (Gyllensvärd & Sandberg 1989:60).

För att undvika mottagarnas beroende av biståndsorganisationerna bör samarbetet bedrivas i dialog och bygga på ömsesidigt förtroende och respekt. Det handlar därför mycket om att samarbeta med lokala organisationer och med den inhemska befolkningen. Idag talas det ofta om empowerment, dvs. att göra det möjligt för mottagarna att själva ta itu med sina problem och inte lösa problemen åt dem. Detta kan sägas vara det bärande elementet i bistånd. Kanske är det också därför som folklig förankring, hjälp till självhjälp och folkligt deltagande är de mest använda uttrycken i dagens utvecklingssamarbete. En del organisationer, både i mottagar- och givarländerna, menar att folkligt deltagande handlar om relationen mellan givare och mottagare. Det folkliga deltagandet är större ju större inflytande u-landsorganisationerna har över projektet (Gyllensvärd & Sandberg 1989:60, 64, 95, 99).

Enskilda organisationers bistånd bör främst syfta till att frigöra mänskliga resurser. Samarbete med lokala grupper är bästa sättet att uppfylla detta syfte (Gyllensvärd & Sandberg 1989:63).

På Plan kan man se att biståndet idag drar åt olika håll. För att biståndet ska bli hållbart måste det ske en samverkan mellan olika partners. Det finns ingen samverkan i något nätverk mellan organisationerna. Plan har i stort sett inga samverkansformer alls med andra organisationer. Plan har emellertid insett att de måste förbättra det här. Det måste även finnas bättre möjligheter att koordinera och facilitera biståndet i samarbetsländerna. Myndigheterna tar ofta sitt ansvar från insatserna som görs i landet och låter biståndsorganisationerna göra vad de själva vill. Myndigheterna lägger sig inte i något. Enligt Plan borde de till exempel se till att de organisationer som arbetar med utbildning stöttar deras utbildningssystem, riktlinjer eller strategier. Ibland har emellertid myndigheterna inga strategier. Myndigheterna borde även se till att organisationer tar ansvar för olika distrikt, så att inte alla organisationer finns runt huvudstaden där det finns bra vägar och bra boende. Plan har insett att både de själva och de statliga biståndsgivarna måste börja ställa krav på sina samarbetspartners att koordinera biståndet och vägleda de utländska biståndsorganisationerna samt de inhemska organisationerna som finns. Ibland finns inte den här kapaciteten ens hos ministerium eller departement. Det är då en brist att biståndsgivaren inte avsätter resurser till det.

Plan samarbetar alltid med de lokala myndigheterna. I de lokala utvecklingskommittéerna finns alltid representanter från de lokala myndigheterna. Plan har ett kontrakt, ett erkännande och ett avtal att de är i landet och bedriver en viss form av verksamhet. Plan har däremot ingen regelbunden dialog med myndigheterna på nationell nivå. De har således inget närmare samarbete eller en dialog som innebär att de försöker påverka regeringen att arbeta för vissa frågor eller områden där Plan ser att det finns brister. Ibland blir det istället så att Plan övertar en myndighetsroll. Ett exempel på detta är i Burkina Faso där utbildningsmyndigheten är överlyckliga eftersom Plan arbetar i sju provinser och myndigheten därför kan lämna det ansvarsområdet. Plan har förstått att de borde vara tydligare och regelbundet säga till myndigheten att det är deras ansvar och att Plan endast är där ett antal år. Plan är inte där för att ta över ansvaret. Hans Ridemark hoppas att det ska ske en förbättring på det här området; att Plan regelbundet ska föra en dialog med de statliga makterna och påtala de brister de ser samt att Plan ska bygga mer nätverk i sina samarbetsländer. Med Plans långa erfarenhet borde de kunna framföra detta till ministeriet. Plan håller nu på att se till att deras landchefer inte endast har en bra dialog med fältet utan även med landets ministerium.

Agneta Gunnarsson på Rädda Barnen tror att det finns en god vilja hos de enskilda organisationerna att samarbeta. Det kan emellertid vara svårt att samverka om organisationerna kommer från olika givarländer, då kulturskillnader och olika synsätt påverkar. Gunnarsson tror ändå att det är tiden som är huvudproblemet. Men trots allt finns det mycket samarbete. Rädda Barnen samverkar både med andra Rädda Barnen-organisationer, andra internationella organisationer som arbetar med barnfrågor, UNICEF samt andra svenska organisationer som finns i samma region. Gentemot mottagarländernas regering bedriver Rädda Barnen ofta olika former av påverkansarbete.

### 5.3.10 Samarbete i Sverige

För att biståndet ska fungera i mottagarländerna kan det vara viktigt att de enskilda organisationerna samverkar och delar upp ansvarsområdena även på hemmaplan.

Hans Ridemark på Plan tycker att det är bedrövligt dåligt med samordningen och samarbetet mellan svenska biståndsorganisationer i Sverige. Han har upplevt samma sak både inom Plan och inom andra organisationer, där han tidigare har arbetat. Ridemark menar att resurserna kan utnyttjas bättre och man skulle kunna bli duktigare på de insatser som stöds och genomförs. Framför allt skulle alla samarbetspartners kunna stärkas ytterligare om organisationerna i Sverige hade koordinerat sig och lärt av varandra. Det skulle även vara lättare att planera sina insatser. Det finns områden dit inget bistånd når. En del insatser snarare försvagar än förstärker utvecklingen i landet.

Tillsammans med Rädda Barnen, Afrikagrupperna, Forum Syd, Svenska Afghanistankommittén, PMU-Interlife och Lärarförbundet har Plan däremot bildat ett löst nätverk. Nätverket ska framför allt arbeta med opinion, lobbying samt vara påtryckargrupp mot Sida, regering och riksdag för att se till att mer bistånd går till utbildning så att FN:s mål om att alla ska ha tillgång till grundskoleutbildning år 2015.

Ridemark tror att den dåliga samordningen kan bero på att många är så överbelastade i sitt arbete att de inte hinner ta sig tid att träffa andra. Ett annat skäl kan vara av ointresse. Det kanske är svårt att förstå varför vad man kan lära sig genom att prata med andra. Ytterligare ett skäl är att många tycker att det är bättre att koordinera sig i mottagarlandet än i Sverige.

Agneta Gunnarsson tycker att det är självklart att det behövs samordning mellan olika organisationer i Sverige. Rädda Barnen är involverade i en mängd olika samverkansprojekt. Bland annat samarbetar Rädda Barnen med två andra svenska organisationer i ett projekt om hur lokala organisationers kapacitet kan stärkas så att de blir en starkare part i förhållande till regeringar, Världsbanken och IMF. Samtidigt som det är väldigt berikande att slå sig samman och arbeta gemensamt, kan det ibland vara svårt att jämka ihop olika infallsvinklar. Gunnarsson, som själv varit med i en rad olika samverkansprojekt, tycker att det oftast fungerar bra. Det största problemet med att samverka är att det tar lång tid och det är därför svårt att hinna med i det dagliga arbetet.

Låt oss återknyta till Lecomtes fråga i början av kapitlet om huruvida det är organisationen som bör lyssna på folkets initiativ eller om det är folket som bör arbeta efter organisationens förslag. Det verkar inte bra att välja något av alternativen. Jag anser att en kombination av dessa båda vore det idealiska; de utländska organisationerna har teoretisk kunskap som mottagarna inte alltid har. Samtidigt bär den lokala befolkningen på praktiska kunskaper om sitt lands ekonomiska, politiska, sociala och kulturella uppbyggnad, dess klimat, förutsättningar etc.

## **6. SAMMANFATTANDE DISKUSSION**

Jag har nu gått igenom både de teoretiska och de empiriska delarna av min uppsats, vars syfte var att undersöka hur enskilda biståndsorganisationer arbetar för att undvika att mottagarna blir beroende av dem som organisation. Frågeställningarna var hur de enskilda organisationernas verksamhet ser ut i utvecklingsländerna, hur människorna i mottagarländerna medverkar i projekten samt vad organisationerna gör för att undvika att mottagarna blir beroende av dem som organisationer.

Uppsatsen inleddes med en historik om bistånd och enskilda organisationer. Därpå följde en presentation av de båda organisationer jag intervjuat, Plan och Rädda Barnen. Jag gick sedan igenom de centrala begreppen för uppsatsen; bistånd, mottagare och enskilda organisationer. Begreppen var viktiga att förstå för uppsatsens helhet. Jag beskrev olika former av bistånd, vad begreppet mottagare kan innebära samt hur enskilda organisationer är uppbyggda. Jag skrev även om hur Plan och Rädda Barnen definierar bistånd och mottagare. Båda organisationerna talade mycket om samarbete och partnerskap istället för bistånd. De såg

folket i mottagarländerna som de direkta mottagarna, även om biståndet oftast kanaliseras genom inhemska organisationer.

Därpå kom jag in på begreppet biståndsberoende, som jag definierade både med hjälp av teori och med empiri. Jag ställde frågan om biståndsberoende måste vara något negativt och om man istället kan tala om ett behov. Jag gav sedan exempel på varför biståndsberoende uppkommer. Även här blandades teori och empiri. Det handlade om utländska experter vars hjälp ger upphov till ett beroende då hjälpen inte längre finns att tillgå. Det handlade även om att projekten måste vara långsiktiga och vikten av att underhålla projekten. Ett annat problem var att biståndsgivarna tar över för mycket av implementeringen. I slutet av avsnittet kom jag fram till att biståndsberoende är ett negativt fenomen och att jag inte anser att det kan likställas med ett behov. Detta kom jag fram till eftersom jag inte kan se något positivt i att människor blir beroende av utländsk hjälp för att klara av att lösa sina problem. Den litteratur jag läst pekade dessutom inte på något positivt med biståndsberoende. Vidare såg både Plan och Rädda Barnen biståndsberoende som ett problem.

Jag exemplifierade därefter vad som kan göras för att motverka biståndsberoende utifrån såväl teori som empiri. Jag skrev om vikten av en dialog och en bra kommunikation mellan givare och mottagare. Mycket handlade om att mottagarna måste äga projektet, känna sig delaktiga samt ta ansvar. Även kompetens- och organisationsutveckling och utbildning nämndes som viktiga delar av biståndsverksamheten. Mottagarna måste också prioritera det som görs för att projekten ska kunna fortleva efter att biståndet dras in. Det handlade även här om långsiktighet. En bra utfasning av biståndet togs också upp som en viktig del av biståndet. Jag skrev även om samarbete med lokala organisationer samt om empowerment och hjälp till självhjälp. Slutligen togs ett bristfälligt samarbete mellan enskilda organisationer i Sverige upp som hinder för biståndets effektivitet.

För att undvika att mottagarna blir beroende av dem som organisationer, handlar det således mycket om att enskilda organisationer ger mottagarna mycket ansvar: att låta mottagarna sköta det mesta av arbetet, allt från projektförslag till implementering och underhåll. Viktigt är också en bra kommunikation mellan givare och mottagare. Även utbildning och kompetensutveckling är viktiga delar av biståndssamarbetet. Att se långsiktigt är också av stor vikt för biståndets hållbarhet. Samarbete med såväl inhemska som svenska och internationella organisationer är viktigt för biståndets effektivitet.

Något jag funderade kring när jag skrev den här uppsatsen var hur det kommer sig att så många människor skänker pengar till tredje världen. Är det för att det känns bra att ge eller är det endast av välmening? Förespråkare för social conscience-teorin tror att människor i alla samhällen känner ett starkt behov av att vara altruistiska. De menar att altruism är ett av människans grundläggande kännetecken (Midgley 1997:98).

En annan anledning till biståndsgivandet kan vara ett försök att göra världens befolkning mer jämlika. Att behandla alla människor jämlikt är, enligt utilitarismen, det bästa sättet att maximera allas nytta. John Rawls har en annan syn på jämlikhet. Han menar att social jämlikhet uppnås endast om de rikas inkomst och rikedom gynnar den fattiga befolkningen. Om så inte är fallet är vi skyldiga att distribuera pengarna till dess att distribueringen inte längre gynnar de fattiga. Att införa högre skatter och låta pengarna gå till de fattiga kan exempelvis gynna de fattigas intressen under en tid. Men då det kommer till den punkt då de fattiga missgynnas, till exempel genom att den ekonomiska tillväxten i landet minskar, ska distribueringen av pengar avbrytas (Fitzpatrick 2001:30ff). Enligt Rawls borde anledningen till att vi ger bistånd således vara att vi måste dela med oss av våra rikedomar i Väst så att de gynnar utvecklingsländerna. Om biståndet i framtiden inte längre är gynnsamt för de fattiga länderna i världen ska vi dra in biståndet. Jag tror emellertid inte att bistånd endast gynnar de mottagande länderna. Ofta ges bistånd för de rika ländernas skull; genom att bygga upp länderna i tredje världen utvecklas en allt större och billigare handelsmarknad. Att stödja jämlikhet i syfte att gynna sig själv kan vi se exempel på redan från Bismarcks tid. Denne införde pensioner och arbetslöshetsförsäkringar i Tyskland för att i sin tur öka möjligheten att få mer makt (Fitzpatrick 2001:34f).

I Karlström (1996) står att det i givandet finns inslag av njutning och att givarens självkänsla stärks. Genom att ge bistånd rentvås även samvetet; vi betalar av på den skuld vi känner då vi ser de stora orättvisorna mellan fattiga och rika i världen (Karlström 1996:128f). Kanske är det just därför vi varje år ger så mycket pengar i bistånd till jordens fattiga befolkning. När jag intervjuade Hans Ridemark på Plan började jag nästan tro att det är så. Han berättade att efter terrorattacken mot World Trade Center, den 11 september 2001, har många faddrar hört av sig och vill inte längre stödja sina fadderbarn i muslimska länder. Nya faddrar vill inte heller ha fadderbarn i de här länderna. Även från biståndsmyndigheter och regeringar märker Plan att det efter den 11 september är svårt att få bistånd till muslimska länder. Jag blev illa berörd när jag hörde det här. Vad är det för människosyn? Jag kan inte förstå varför man överhuvudtaget

vill stödja ett fadderbarn om det är så viktigt i vilket land barnet bor. Vem ska stödja de stackars barnen i Sudan, Egypten, Mellanöstern osv.? Ska de bara lämnas åt sig själva eftersom de bor i muslimska länder? Jag hoppas innerligt att denna trend kommer att försvinna snarast. Jag hoppas och vill jag ändå tro att det finns någon form av altruism bakom alla gåvor.

När det talas om bistånd kanske man inte funderar så mycket över hur det känns för mottagaren att ta emot bistånd. Ofta underskattas mottagarens insatser. Vi ser oss själva som hjältar som hjälper dem som har det sämre ställt än vi själva. Vi glömmer bort hur det kan kännas att vara fattig och därför behöva ta emot bistånd. Karlström (1996) skriver att det inte är enkelt ta emot bistånd. Mottagaren måste kunna behålla sin självkänsla. För att kunna göra det krävs självkänedom, takt och insikt om den relation som finns till givaren. Om mottagaren inte förstår detta kan han bli förödmjukad eller beroende av givaren (Karlström 1996:133). Steinbeck sammanfattar svårigheten med att mottaga i ”The Log from the Sea of Cortez” (1951): ”Det är alltid lätt att ge. Själva givandet innehåller i sig så många belöningar. Att ta emot, å andra sidan, kräver om det skall ske på ett bra sätt, självinsikt, ödmjukhet, takt och en stor förståelse för relationens psykologi. För att kunna ta emot får du inte framstå som starkare eller klokare än den som ger. Fast du måste vara klokare för att kunna göra det väl.” (Wohlgemuth 2000:38). Jag låter detta tänkvärda citat avsluta den här slutdiskussionen, tillika denna uppsats.



## REFERENSER

### Litteratur

Catterson, Julie & Lindahl, Claes (1999): *The Sustainability Enigma – Aid Dependency and the Phasing out of Projects. The Case of Swedish Aid to Tanzania*. Stockholm

Fitzpatrick, Tony (2001): *Welfare Theory: An Introduction*. New York

Gyllensvärd, Ebba & Sandberg, Svante red. (1989): *Folkets bistånd? – en debattantologi om folkrörelsernas u-landsarbete*. Uppsala

Karlström, Bo (1996): *Det omöjliga biståndet – om utvecklingens mekanismer och det offentliga biståndets roll*. 2 uppl. Stockholm

Midgley, James (1997): *Social Welfare in Global Context*. USA

Odén, Bertil & Sedin, Bo (1990): Debatt Sida nr 3/88: *Påbiståndets bakgård – Önskade sidoeffekter av långvarigt bistånd*. Göteborg

Riddell, Roger C., Bebbington, Anthony & Peck, Lennart (1996): *Sida Evaluation Report 2/95: Promoting Development by Proxy- An Evaluation of the Development Impact of Government Support to Swedish NGOs*. Skara

Sidas Afrikaavdelning (1999): *Afrika och det svenska utvecklingsarbetet*. Göteborg

Svenningsson, Per Johan (1996): *Sida Evaluation 96/36: Support to the Development of Civil Aviation Administration in the Baltic States*. Stockholm

Wohlgemuth, Lennart red. (1976): *Bistånd påmottagarens villkor - filosofi och teknik*. Stockholm

Wohlgemuth, Lennart red. (2000): *Bistånd påutvecklingens villkor*. Stockholm

### **Tidskrift**

Yamin, Farhana (2001): *Review of European Community and International Environmental Law*, 2001; 10(2): 149-162: NGOs and International Environmental Law: A critical evaluation of their roles and responsibilities. Oxford

### **Internet**

Forum Syds hemsida: <http://www.forumsyd.se> (den 12/5-02)

Rädda Barnens hemsida: <http://www.savethechildren.net/homepage> (den 8/5-02)

Sidas hemsida (a): <http://www.sida.se/Sida/jsp/Crosslink.jsp?d=1222&a=10623> (den 12/4-02)

Sidas hemsida (b): <http://www.sida.se/Sida/jsp/Crosslink.jsp?d=206&a=4648> (den 12/4-02)

Sidas hemsida (c): <http://www.sida.se/Sida/jsp/Crosslink.jsp?d=103&a=8399> (den 12/4-02)

### **Intervju**

Agneta Gunnarsson (programhandläggare, Rädda Barnen, Stockholm) Bandinspelad intervju den 29 april 2002

Hans Ridemark (programansvarig, Plan Sverige, Stockholm) Bandinspelad intervju den 29 april 2002

# **Bilaga 1**

## **Intervjumall**

### **1. Intervjupersonen**

- Vilken yrkesbakgrund har du? Har du någon erfarenhet av fältarbete?
- Vilken position har du inom organisationen idag?

### **2. Organisationen i Sverige**

- Hur länge har er organisation funnits i Sverige?
- Hur ser er organisation ut i Sverige?
- Hur många anställda finns det?
- Hur finansieras er verksamhet?

### **3. Organisationen i utvecklingsländerna**

- Hur länge har er organisation arbetat i utvecklingsländer?
- I hur många utvecklingsländer bedriver er organisation verksamhet?
- Hur många svenskar arbetar inom er organisation i utvecklingsländer?
- Hur länge, i genomsnitt, arbetar en och samma svenska personal med ett projekt i utvecklingslandet?
- Varifrån hämtar ni experthjälp – från Sverige eller mottagarlandet?
- Hur stor andel av er organisations personal i utvecklingsländerna rekryteras lokalt?

### **4. Bistånd**

- Hur skulle du definiera bistånd?
- Vilket slags bistånd arbetar er organisation med?

### **5. Mottagare**

- När ni talar om mottagare inom organisationen, vilka syftar ni på då?

### **6. Organisationens arbetssätt**

- Hur anser du att kommunikationen mellan givare och mottagare fungerar?
- Hur arbetar er organisation för att projekten ska underhållas och vårdas då ni inte längre ger ert stöd?
- Hur utbildar ni mottagarna så att de kan ta över projektet?

- Hur används tanken om hjälp till självhjälp och empowerment i praktiken?
- Hur länge i genomsnitt stöder ni ett projekt?
- Hur gör ni då ni ska avsluta ett stöd? Hur förbereder ni mottagarna på att ta över projektet?

## **7. Ansvarsfördelning**

- Hur mycket ansvar läggs på mottagarna i projektets olika faser?
- I vilken utsträckning är mottagarna med och bestämmer vid förberedelsestadiet? Vilket inflytande har de när det gäller att bestämma vad som ska prioriteras?
- Vem leder arbetet?

## **8. Organisationens samarbetspartners**

- Hur ser ert samarbete ut med lokala organisationer?
- Hur ser ert samarbete ut med andra utländska organisationer?
- Hur ser ert samarbete ut med myndigheter i mottagarlandet?

## **9. Förändring**

- På vilket sätt har er organisations arbetssätt förändrats efter hand som ni fått erfarenhet av biståndsarbete?

## **10. Biståndsberoende**

- Använder ni begreppet ”biståndsberoende” inom organisationen?
- Ser ni att det finns några problem med bistånd och biståndsberoende? Bör biståndsberoende motverkas?

## **11. Avslutning**

- Hur påverkar er organisations agerande mottagarnas beroende av er som organisation?
- Vilka konkreta åtgärder eller program vidtar er organisation för att begränsa mottagarnas beroende till er?

## **Bilaga 2**

### **Organisationer som får stöd av Sida**

De tretton ramorganisationerna, som får projektbistånd av Sida är:

- Afrikagrupperna
- Diakonia
- Svenska Handikapporganisationers Internationella Biståndsförening (SHIA)
- LO/TCO:s biståndsnämnd
- Lutherhjälpen/Svenska Kyrkans Mission/Evangeliska Fosterlandsstiftelsen
- Olof Palmes Internationella Centrum
- Pingstmissionens U-landshjälp
- Rädda Barnen
- Svenska Missionsrådet
- Svenska Röda Korset
- Forum Syd
- Utan Gränser/Swedish Cooperative Center
- Utbildning för Biståndsverksamhet

Källa: Sidas hemsida (c)