

Den motvillige europén?

En studie av svensk biståndspolitik efter EU-medlemskapet

Abstract

In order to understand the effects of European integration on national politics this thesis examines Swedish bilateral development aid-politics; how it has changed character after membership in the European Union; and if political integration has led to an Europeanization of Swedish aid-politics. The theoretical framework is based on Neofunctional theory, which explains political integration. The findings derive from quantitative and qualitative analyses of Swedish development policies for Tanzania. The entire donor community operates within the country which makes Tanzania the perfect case to study changes in Swedish aid-politics.

The study found that the EU has successfully consolidated itself as an establishment for multilateral aid cooperation and integrated itself into the Swedish administration to such a degree that multilateral aid politics is becoming increasingly Europeanized. According to neofunctional teaching bilateral aid politics ought to be incorporated into the EU policy-sphere due to “spill-over effects” and “the transfer of domestic allegiances” – resulting in increasing signs of European political integration in bilateral politics. However few indications supporting the Europeanization of bilateral aid policy were observed, which lead to the conclusion that bilateral aid is not overly influenced by the EU or Europeanized. Instead the study found strong indications of international integration. The EU's insufficient institutional capacity; inadequate transfer of domestic allegiances; and the pre-existence of developed international organizations for aid-cooperation were found to be the main explanations for its inability to integrate and Europeanize bilateral aid-policy within the union.

Nyckelord: Neofunctionalism, Political integration, Europeanization, European Union, Swedish development aid-policy.

Antal ord: 9 424

Förtäckning över förkortningar

AVS	Afrika, Västindien, Stilla havet
Bretton Woods-institutionerna	IMF, Världsbanken, IDA
EU	Europeiska Unionen
EUUF	Europeiska Utvecklingsfonden
ECOSOC	Economic and Social Council
EG	Europeiska Gemenskapen
ESP	Europeiska Politiska Samarbetet
CK	Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden
DAC	Development Assistance Committee
FN	Förenta Nationerna
IDA	International Development Association
IMF	International Monetary Fund
JAS	Joint Assistance Strategy
NIB	Nämnden för Internationellt Bistånd
NIC	Newly Industrialized Country
NGO	Non-Governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCD	Policy Coherence for Development
PGU	Politik för Global Utveckling
PCD	Policy Coherence on Development
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
TAS	Tanzania Assistance Strategy
UD	Utrikesdepartementet
UNDP	United Nations Development Programme
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
WTO	World Trade Organization

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte & Frågeställning	1
2	Teoretiskramverk	3
2.1	Europeiseringens många ansikten	3
2.2	Neofunktionalism	4
3	Metod	7
3.1	Material & Avgränsning	8
3.2	Begreppsdefinitioner	9
3.2.1	Politik	9
3.2.2	Bistånd & Biståndspolitik	9
4	Internationaliseringen av biståndspolitiken	11
4.1	Aktörer	11
4.2	Globalt multilateralt samarbete	12
5	Den svenska biståndspolitiken	14
5.1	Det svenska biståndet	14
6	EU & multilateral biståndspolitik	16
6.1	Biståndspolitiken tar form	16
6.2	Cotonou Partnerskapsavtalet	17
6.3	Det multilaterala samarbetet i EU	18
6.4	Det multilaterala biståndsflödet	18
7	EU & bilateral biståndspolitik	20
7.1	Landstrategiernas funktion	20
7.2	Fallet Tanzania	21
7.3	Landstrategi för samarbetet med Tanzania år 1997-2001	22
7.4	Landstrategi Tanzania år 2001-2005	24
7.5	Samarbetsstrategi för utvecklingsarbete med Tanzania år 2006-2010	25
8	Diskussion & Slutsats	28
8.1	Europeisering & den multilaterala biståndspolitiken	28

8.2	Europeisering av det bilaterala biståndet.....	29
9	Litteraturförtäckning	32

1 Inledning

Sveriges relation till Europeiska Unionen är kantat av ambivalens. Bilden av Sverige som en ”motvillig europé” och ”ståndaktig nationalstat” har fått fäste både inom och utanför landets gränser. Då Sverige blev medlem i Europeiska Unionen, i januari 1995, skedde det efter ett halvsekel av tveksamhet inför det europeiska integrationsprojektet. Svenska regeringar hade av olika anledningar valt utanförskap. Ett återkommande argument för denna hållning var oron för att medlemskapet skulle begränsa Sveriges handlingsutrymme. EU-medlemskapet markerade därmed ett dramatiskt avbrott från Sveriges historiska inställning till Europa (Tallberg, 2010, s.9f).

En förutsättning för att ingå i unionen är att medlemsländer ger upp en del av statssoveräniteten och tillsammans fattar beslut inom olika politikområden. Enligt europeiseringsläran leder politisk integration till ökad sammansmältning mellan överstatlig och nationell nivå så kallad europeisering. I och med EU inträdet är Sverige en del av en europeiseringsprocess som syftar till att göra Europa till en mer enhetlig politisk enhet (Olsen, 2007, s. 68ff). Politisk integration och europeisering är välbeprövade koncept som flitigt använts av statsvetare för att förklara EU:s påverkan på medlemslänternas politik. I detta arbete avser *europeisering* den process varvid EU:s politiska och ekonomiska system blir en del av det nationella politiska systemet, vilket medför att den nationella politiken blir samstämmig med EU:s. En förutsättning för att politiken ska europeiseras är *politisk integration*, dvs. ökat överstatligt samarbete kring ett politikområde som tidigare behandlades nationellt. Integrationsprocessen kan medföra omfattande förändringar av den nationella politiken.

Ett från svenskt håll väsentligt politikområde är biståndspolitiken där Sverige utmärkt sig som ett föregångsland (Odén, 2006). EU-kommissionen har länge haft en ambition att integrera medlemslänternas biståndspolitik vilket har resulterat i att kommissionen successivt tagit på sig en mer framträdande roll vad gäller samordningen av unionens bistånd (Concord, 2010). Konsolideringen av EU som en institution för att koordinera biståndspolitiken i Europa har onekligen påtagliga konsekvenser på stater utom och inom unionen. Efter mer än 15 år av medlemskap kan vi börja studera om och i så fall i vilken grad det svenska biståndet har påverkats.

1.1 Syfte & Frågeställning

När det politiska landskapet förändras radikalt måste vår verklighetsbeskrivning också förändras. Ett led i detta är att studera politiken med nya perspektiv. Att

inkludera EU i analyser av den svenska politiken är i min mening essentiellt för att uppnå ett helhetsperspektiv. Inträdet i unionen har inneburit att utvecklingspolitiken lyfts upp på den europeiska dagordningen och är inte längre en nationell angelägenhet isolerad ifrån EU:s inflytande. Med bakgrund av att europeiskt samarbete kring bistånd är ett relativt nytt och outforskat forskningsområde, ämnar studien att i huvudsak fylla ett gap inom europeiseringsforskningen. Målsättningen är att avhandlingen ska resultera i en nyanserad bedömning av omfattningen och effekterna av EU:s strävan att skapa en enhetlig europeisk biståndspolitik. Avhandlingen ämnar besvara nedan formulerade huvudfrågeställning.

I vilken grad och på vilket sätt har svensk bilateral biståndspolitik europeiserats som en följd av EU:s integration av biståndspolitikerna?

För att utvärdera EU:s påverkan på den nationella politiken har relaterade frågeställningar formulerats nedan. Dessa kommer att besvara i arbetets olika kapitel:

Vilka internationella organisationer kan ha påverkat integreringen av biståndspolitikerna?

Vilka nationella förutsättningar kan ha påverkat integreringen av biståndspolitikerna?

På vilket sätt och med vilka åtgärder har EU främjat integreringen av den multilaterala biståndspolitikerna?

Har det multilaterala samarbetet inneburit en förändring av nationella handlingsplaner och det faktiska genomförandet av den bilaterala biståndspolitikerna?

2 Teoretiskramverk

Europeiseringen är ett mångfasetterat fenomen och saknar därför en entydig begreppsbestämning. Vad europeiseringen innebär eller hur fenomenet kan mätas varierar beroende på vilket EU-relaterat fenomen som studeras. Forskare som studerar dessa fenomen är dock enig om att europeiseringen har sin grund i den europeiska integrationsprocessen (Britz, 2004, s. 17ff). Detta avsnitt presenterar den valda tolkningen av europeiseringsbegreppet och neofunktionalismens förklaring av politisk integration.

2.1 Europeiseringens många ansikten

Europeiseringsprocessen är närbesläktat med internationalisering av politiken det vill säga det fenomen var vid den politiska beslutprocessen i allt större utsträckning förutsätter Kooperation mellan många länder i världen. Internationaliseringen är en global process till skillnad från europeiseringen som sker i främst inom EU. Enligt Malena Britz bör internationaliseringen som omfattar hela Europa benämnas som europeisering (Britz, 2004, s. 14). På grund av europeiseringens nära besläktade natur till internationaliseringen av politiken kan fenomenet givetvis inte analyseras som en isolerad process, utan måste sättas i förhållande till internationaliseringen.

Europeiseringen yttrar sig på flera sätt, innan fenomenet kan studeras med en teoretisk modell måste man ta ställning till vilken aspekt som ska uppmärksammas. Begreppet har använts för att beteckna en rad fenomen som är en följd av det europeiska samarbetet. Den spridda användningen av europeiseringsbegreppet härrör ifrån en oenighet kring hur den politiska ordningen på europeisk nivå bäst bör studeras. Den norske statsvetaren och Europa forskaren Johan P. Olsen (2007, s. 68ff) har systematiskt kategoriserat de olika begreppsdefinitionerna. Olsen menar att det finns fem klart utmärkande tolkningar av europeiseringsbegreppet: (I) *Förändringar av yttre gränser*. Expansion av EU:s territoriella inflytelsesfär vilket äger rum som en följd av EU-utvidgningen; (II) *Exporter av Europeiska former för politisk organisation och förvaltning*. Fokusering på relationerna med icke-europeiska aktörer och institutioner och syftar på EU:s ambition att utöva mer inflytande på den internationella arenan och hitta en plats som global aktör; (III) *Utveckling av institutioner på europeisk nivå*. Studerar byggandet av en europeisk centralmakt, de övergripande konstitutionella principer, strukturer och sedvänjor som möjliggör och begränsar EU:s maktutövning; (IV) *Ett politiskt enande projekt*. Syftar på integrationsprocessen inom EU och unionens omvandling till en mer

enhetlig och stark politisk enhet samt hur integrationen påverkar och påverkas av händelser utanför Europa; (V) *EU:s penetration av nationella system för styrning*. Europeisering syftar på fördelningen av ansvar och maktbefogenheter mellan nationell- och överstatlignivå. Denna utgångspunkt belyser det europeiska samarbetets balansgång mellan central samordning och lokala självstyret. Europeisering betraktas som en anpassning av nationella och subnationella styrningsformer (institutioner, statsförvaltning, interna relationer, juridiska struktur etc.) till en europeisk politisk ordning och värdegrund (Olsen, 2007, s. 70f). De olika föreställningarna om europeisering belyser olika aspekter av samma fenomen och bör därför betraktas som kompletterande snarare än att de utesluter varandra. Förenklat skulle man kunna säga att Olsens indelning bygger på två inställningar till europeisering: dels som överföring av det ”europeiska” till att omfatta institutionalisering, bestämmelser, normer samt fler politikområden. Dels byggandet av europeisk kapacitet (Bulmer, 2007, s.47f).

Det femte perspektivet lyfter fram att förändringar i medlemsländernas interna politik är en konsekvens av den politiska och institutionella utvecklingen på EU-nivå. Ansatsen är dominerande inom europeiseringsforskningen. Den har ett utpräglat ”top down” perspektiv där integrering på europeisk nivå direkt eller indirekt orsakar förändringar på nationell nivå. Staten ses som reaktiv till förändringar på EU-nivå och fokus ligger på de återverkningar europeisk politik har på den inhemska (Olsen, 2007, s.932). Europeisering som politisk integration enligt det fjärde perspektivet är en intressant utgångspunkt som tar hänsyn till interna och externa förhållandens påverkan på integrationsprocessen. I arbetet kommer även dessa förhållanden att granskas. Båda perspektiven antyder att europeiseringsprocessen har ett slutstadium då medlemsländernas politik är koherent med EU:s och vi har ett politiskt enhetligt Europa (Olsen, 2007, s.89). En kombination av båda perspektiven har använts för att definiera europeiseringsbegreppet i detta arbete. Begreppet kommer att användas för att beteckna slutresultatet av den europeiska integrationsprocessen, det vill säga en ny politisk gemenskap som existerar ovanpå den redan befintliga. Den operationella definitionen av ”europeisering” är: *den process varvid EU:s politiska såväl som ekonomiska system blir en del av det nationella politiska systemet och den inhemska politiken blir samstämmig med EU:s*.

2.2 Neofunktionalism

Att studera europeiseringen kräver ett teoretiskt ramverk. Syftet med teorier inom samhällsvetenskapen är att utveckla kausala orsakssamband mellan fenomen. De är hjälpmedel med vars tillämpning vi kan urskilja de faktorer som är relevanta för att förklara ett fenomen. Teoretiskt drivna studier kräver välutvecklad teori som tydligt indikerar vilka empiriska iakttagelser som är nödvändiga för att härleda det kausala sambandet (Teorell & Svensson, 2007, s.44ff). Under det senaste årtiondet har europeisering blivit en allt mer inflytelserik förklaringsansats bland forskare som studerar den Europeiska Unionen. Europeisering används ofta

som orsaksförklaring till olika företeelser, det bör dock betonas att europeisering i sig är ett fenomen och inte en teori. Därför har flera samhällsvetenskapliga skolor utvecklat egna teorier för att studera fenomenet (Bulmer, 2007, s.46).

Då europeiseringen drivs av integrationsprocesser kan vi tillämpa integrationsteorier som neofunktionalismen för att studera förändringar av medlemsländernas politik. Teoribildningarna utvecklades primärt för att studera europeisk integration och bygger på teoretiseringar av de strategiska logiker som grundade EU (Haas, 1958). Ernst Haas, neofunktionalismens grundare, betraktar politisk integration inom EU som följande:

Politisk integration är en process där politiska aktörer i flera distinkta nationella miljöer övertalas att flytta sin lojalitet, förväntningar och politisk verksamhet till en ny medelpunkt – vars institutioner har eller fordrar överordning på de tidigare nationella staterna. Slutresultatet av integrationsprocessen är en ny politisk gemenskap som existerar ovanpå den redan befintliga [det vill säga den nationella] (Haas, 1958, s.16).¹

Haas identifierar en förflyttning av den politiska verksamheten från det nationella till det supranationella som kännetecknande för den europeiska integrationen. Utifrån Haas teoretiska definition har jag formulerat en operationell definition för politisk integration som är vägledanden för studien. Med politisk integration avses: *Ökat politiskt samarbete kring utformning och implementering av ett politikområde som tidigare behandlades nationellt, men som i allt större grad hanteras på överstatlig eller internationell nivå.*

Politisk integration kan vara strukturell eller aktörsdriven. Enligt neofunktionalistisk teori uppstår en egendynamik i integrationsprocessen som leder till att den blir självgående. Omfattningen av allt fler policyområden är ett resultat av vad Haas benämner som ”*funktionella spridningseffekter*”. Han iakttog hur det djupa ekonomiska samarbetet framkallade större incitament att integrera och harmonisera politiken på flera andra närliggande politikområden i syfte att underlätta samarbete i det första området. Haas menade att detta berodde på den politiska strukturen där vissa politikområden är så pass nära sammanbundna att det är omöjligt att hålla dem åtskilda. Därmed finns en expansiv logik inbyggd i integrationsprocessen. Ytterligare en konsekvens av det gemensamma beslutsfattandet är ökat anpassningstryck på medlemsländerna. Staterna utsätts för en viss press som tvingar dem att förändras för att vara i linje med EU:s normer, lagar och procedurer (Haas 1958, s.291ff).

Spridningseffekter kan också vara aktörsdrivna. Ett av neofunktionalismens grundantagande är att de politiska institutionerna på EU-nivå har lika stort politiskt inflytande som medlemsstaterna och utnyttjar denna för att driva på för ökad integration. De överstatliga institutionerna är exempelvis delaktiga i formulering av de regler som ska underlätta samarbetet i unionen (Johansson, 2009, s.428). De strukturella förändringarna av det ekonomiska, politiska eller sociala systemet antas leda till en omfördelning av makten mellan relevanta

¹ Egen översättning

aktörer. Enligt teorin kommer de inhemska aktörerna inse detta och förväntans utnyttja EU:s institutioner för att driva den egna agendan. Den ökande integrationen medför att nationella aktörer (exempelvis politiker, tjänstemän eller institutioner) oavbrutet kommer i kontakt med EU och skolas in ett ”Europeiskt” tänkande. På sikt kan det leda till att aktörerna överföra sin lojalitet och identitet bort från nationella institutioner till de överstatliga EU-institutionerna. Socialiseringen med EU:s institutioner för således med sig att politiker såväl som tjänstemän söker europeiska problemlösningar och driver europeiska intressen. Europeiseringen kan således innebära att aktörernas intressen och identiteter förändras i grunden (Green *et al*, 2001, s.10f).

Kritik har riktats mot att neofunktionalismen har en linjär och allt för deterministisk inställning till integration. Neofunktionalister betraktar integration som automatisk och historiskt nödvändig. Neofunktionalismen tillämpbarhet begränsas av att teorin inte har en enkel förklaring till varför integration upphör eller minskar på vissa områden, vilket skett vid ett flertal tillfällen (Johansson, 2009, s.428). Kritiken till trots har neofunktionalismen, utifrån ett historiskt perspektiv, visat sig kunna förklara EU:s successiva integrering av olika politikområden.

3 Metod

Målsättningen med samhällsvetenskapen är att samla in systematisk och organiserad kunskap om olika företeelser, skeenden och handlingar i det mänskliga livet. För att kunna göra detta spelar metodologin en avgörande roll. Metodologin är de tänkande och principer som ligger till grund för forskarens sätt att arbeta, den utgör bryggan mellan vetenskapsteoretiska antaganden och val av tillvägagångssätt (Teorell & Svensson 2007:12f). Den centrala ambitionen med arbetet är att utifrån neofunktionalistisk teori, härleda om medverkan i EU har politiska effekter på Svensk biståndspolitik – om så skulle vara fallet ta ställning till om biståndspolitiken har europeiserats. Enligt neofunktionalistisk lära bör europeisk integration resultera i att svensk biståndspolitik så småningom europeiseras (Green et al, 2001, s.10f). Det är därför av teoretisk och empiriskt intresse att undersöka huruvida det skett en så pass stor förändring av den nationella politiken att man kan tala om en europeisering av den.

Den multilaterala och bilateral biståndspolitiken skiljer sig fundamentalt åt. Det finns inga samlade dokument för svensk multilateral biståndspolitik och därför kommer det multilaterala biståndet utforskas genom att granska internationella mellanstatliga överkommelser som är vägledande för svensk multilateral politik. Att utforska EU:s policydokument och de samordningsåtgärder som är avsedda att stimulera politisk integration är betydelsefullt i granskningen av den multilaterala politiken. Granskningen av den bilaterala biståndspolitiken bygga på analyser av svensk-tanzansk biståndspolitik. Tanzania utgör en representativ avbild av det internationella givarsamfundet, då alla centrala biståndsgivare är verksamma i landet.

Idéanalys är ett samlingsnamn för en rad angreppssätt som kan tillämpas vid studiet av politiska budskap, var av innehållsanalys är en av dem. Innehållsanalysen kan utformas kvantitativt och går då ut på att räkna förekomsten av ord för att påvisa likheter, olikheter och förändringar i politiken. Kvalitativ innehållsanalys beskriver innehållet i texter med ord. Dess styrka är att kunna förmedla mycket information om ett material med begränsat omfång, samt fånga upp det särpräglade (Beckman, 2005, s44). För att belägga graden av integrering och vilken typ (nationell, europeisk, internationell) som varit dominant i den bilaterala biståndspolitiken kommer landstrategier bearbetas med hjälp av både kvalitativ och kvantitativ innehållsanalys.

Den kvantitativa studien har utformats genom att tre kriterier som indikerar politisk integration tagits fram, utifrån den operativa definitionen av integration. De kommer att användas i ett analyschema och prövas på det empiriska materialet (se Tabell 3.1). Om EU, utifrån de valda kriterierna, får stort genomslag i det empiriska materialet är det ett tecken på en djupgående europeisk integration och sannolik europeisering av politiken. Den kvalitativa analysen genomförs på

framträdande delar av textmaterialet som illustrerar i vilka sammanhang olika typer av samarbeten omnämns, väsentliga förändringar och karaktärsdrag i biståndspolitiken. Med kvalitativa analyser finns en ständig risk att tolkningen av textmaterialet blir godtycklig eller tendensiös. Jag anser dock att den risken minimeras av att materialet även analyseras med kvantitativa metoder. Dessutom är den kvalitativa analysen ett betydelsefullt komplement till den kvantitativa då den möjliggör iakttagande av tendens som inte fångas upp av analysens schemat i den kvantitativa analysen. Genom att kombinera båda analysmetoderna uppnås både hög validitet och reliabilitet.

Tabell 3.1 Frekvenstabell över indikatorer på politisk integration i landstrategi.

	Typ av samarbete			
	Nationellt	Europeiskt	Internationellt	Totalt
<i>Frekvenskriterium 1:</i> Svenska staten hänvisar till X policydokument eller framhåller dess påverkan på den förda politiken.	-	-	-	-
<i>Frekvenskriterium 2:</i> Svenska staten är delaktig i X biståndssamarbete eller framhåller dess betydelse för att uppnå målsättningarna med biståndet.	-	-	-	-
<i>Frekvenskriterium 3:</i> Svenska staten avsätter biståndsmedel för X samarbetsprogram för att uppnå målsättningar med biståndspolitiken.	-	-	-	-
Totalt (Procent)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)

X:et står för *Nationellt*, *Europeiskt* eller *Internationellt* samarbete beroende på kolumnrubrik. *Nationellt*, avser bilateralt utvecklingssamarbetet och/eller svensk bilateral policy. *Europeiskt*, avser överstatligt samarbete och/eller policy inom ramen för EU:s biståndspolitik. *Internationellt*, avser mellanstatligt flerpartssamarbete och/eller gemensam policy inom givarsamfundet.

3.1 Material & Avgränsning

För att studera biståndspolitiken förändringar har jag förlitat mig på uppgifter ifrån offentliga institutioner och organisationer bland annat: Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Förenta Nationerna (FN), Sveriges regering samt Europeiska kommissionen. Flera betydelsefulla policydokument såsom Millenniedeklarationen, Parisdeklarationen, Cotonou Partnerskapsavtalet, Proposition 1962:100, samt Sveriges landsstrategier för utvecklingssamarbete med Tanzania ligger till grund för forskningsresultaten.

Vissa avgränsningar av forskningsämnet har gjorts, för att kunna besvara huvudfrågeställningen med hänsyn till de givna tidsramarna och resurserna (Teorell & Svensson, 2007, s.21). Regeringens upprättande av landstrategier har avgjort studieperioden för textanalysen. Den första landstrategin för samarbete med Tanzania formulerades 1997 och den senaste är från 2006 och träder ur kraft 2010. Studien kommer lägga mest fokus på denna tidsperiod. Utformningen av det Svenska biståndet är av huvudsakligt intresse för underökningen. Tyngdpunkten kommer läggas på förändringar av den bilaterala biståndet, eftersom det bäst återger förändringar i den nationella politiken. Granskningen av det multilaterala biståndet kommer främst fokusera på samverkan inom EU då det är mest relevant för undersökningen.

3.2 Begreppsdefinitioner

Det är viktigt att klargöra några av de begrepp som används frekvent i avhandlingen och hur de används. De centrala begreppen är *politik* och *bistånd*, vars betydelser definieras nedan.

3.2.1 Politik

”Politik [...] är processen att erövra och utöva makt i offentliga sammanhang [...] På svenska har ordet politik två grundbetydelser: dels de processer genom vilka makt utövas och politiska beslut fattas (engelska *politics*), dels den förda politikens principer och faktiska sakinhåll (engelska *policy*).” (NE, 2010a).

Grundbetydelserna, ”politics” och ”policy”, är nära sammanbundna begrepp som är problematiska att separera. I denna avhandling är en åtskillnad inte heller nödvändig. Med politik avses både politikens innehåll och politikens instrumentella sida, det vill säga den process varvid offentlig makt utövas. En viktig distinktion kommer göras beträffande begreppet ”policy” som istället används för att beteckna en handlingsstrategi som används för att uppnå vissa uppsatta mål. Med andra ord ett dokument som innehåller specificering av handlingsåtgärder vilka ska resultera i att man uppnår ett eftersträvat tillstånd (Van Willigen, 2002, s.162).

3.2.2 Bistånd & Biståndspolitik

Bistånd eller biståndspolitik innebär en överföring av resurser till förmånliga villkor som ges till fattiga stater och/eller deras befolkning. (NE, 2010b). Till biståndsverksamhet räknas: utvecklingsprojekt och program, leveranser av varor, studiekurser, forskningsprojekt, skuldavskrivning, bidrag till icke-statliga organisationer, överföring av finansiellt kapital och humankapital (OECD, 2010a). Bistånd ges antingen bilateralt eller multilateralt. Det bilaterala biståndet ges

direkt till mottagarlandet, det vill säga från stat till stat. Det multilaterala biståndet går via internationella organisationer såsom FN, Världsbanken och EU innan det når mottagarlandet (Regeringskansliet, 2010a).

4 Internationaliseringen av biståndspolitiken

Europeisering är bara en av flera processer som påverkar den politiska utvecklingen. Ekonomisk och politisk globalisering är centrala omvärldsprocesser, vars påverkan kan dämpas eller förstärkas av medlemskap i EU. Internationaliseringen av biståndspolitiken har pågått under lång tid och internationella samarbetsformer är väl utvecklade. Då Sverige inledde sin biståndspolitik under efterkrigstiden ansågs det inte vara kontroversiellt att en stor andel av biståndsmedlen förmedlades multilateralt via FN (Odén, 2006, s.23). Under 2000-talet har det internationella biståndet genomgått stora förändringar i syfte att omvandla de sätt på vilket utvecklingsstöd planeras och utformas. En förutsättning för god samordning av politiken är ökat mellanstatligt samarbete och formulering av gemensamma handlingsplaner (Regeringskansliet, 2010b). Det är tänkbart att internationaliseringen av biståndspolitiken hämmar EU från att integrera biståndet. Nedan följer en redogörelse av de dominerande aktörerna på internationell nivå och de policydokument som varit av vikt för samverkan kring bistånd. Avsikten är att reda ut vilka internationella organisationer som kan ha påverkat integreringen av biståndspolitiken.

4.1 Aktörer

Det institutionella ramverket för det internationella biståndet växte fram efter andra världskrigets slut. 1947 lanserade USA Marshallhjälpen som skulle bistå de Europeiska staternas samhällsliga och ekonomiska återuppbyggnad. Uppgiften att administrera det finansiella biståndet hamnade hos, de nybildade Bretton Woodinstitutionerna (IMF, Världsbanken, IDA) och Organisation for Economic Co-operation and Development (Odén, 2006, s.43). OECD har med tiden blivit allt mer inflytelserikt på den internationella arenan och är idag normgivande i biståndssammanhang. Inom OECD:s biståndskommitté, Development Assistance Committee (DAC), samarbetar stater och multilateral organisationer där ibland EU, FN och IMF – för att minska fattigdomen i utvecklingsländer. DAC är en viktig plattform för att samordna medlemmarnas bistånd, komma överrens om gemensamma mål och biståndspraxis (OECD, 2010b).

FN bestod av 51 medlemsländer vid bildandet 1945. Antalet medlemmar har stadigt ökat och idag omfattar organisationen 192 medlemsstater. De politiska frågorna på FN:s dagordning har växt betydligt i omfattning (FN, 2010b). Sedan 40-talet har organisationen aktivt arbetat för högre levnadsstandard, full

sysselsättning och socioekonomisk utveckling i världen. Det ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) har till uppgift att både organisera samt samordna det ekonomiska, sociala, kulturella och humanitära arbete som FN utför. Praktiska åtgärder och operativa uppgifter genomförs av olika underorgan som: UNDP, UNICEF, UNIFEM med flera. FN:s institutionella kapacitet att bedriva biståndsverksamhet är mycket omfattande och flera av underorganen är verksamma i samtliga delar av världen (FN, 2010a).

4.2 Globalt multilateralt samarbete

Under de senaste årtiondena har klimatet i det internationella biståndssamarbetet förändras. Typiskt för 1990- och 2000-talet är debatten kring globaliseringens för- och nackdelar. I takt med att stater och samhällen över hela jorden i allt större utsträckning binds samman av ömsesidiga ekonomiska och politiska band, har relationen mellan biståndsgivare och mottagare förändrats. Nya aktörer i form av NIC-länder så väl som icke-statliga organisationer har blivit mer inflytelserika politiska aktörer. Generellt har staters nationella handlingsutrymme minskat och det politiska beslutsfattandet flyttats upp till mellanstatlig nivå (Odén, 2009, s.11).

År 2000 godkände FN:s generalförsamling Millenniedeklarationen, som bestämmer vilka grundläggande principer FN och världssamfundet ska arbeta efter under det nya millenniet. Millenniemål har utformats för att höja livskvalitén inom åtta tydligt avgränsade områden fram till år 2015. De övergripande målen för ökad livskvalitet i utvecklingsländerna är: (I) Utrota extrem fattigdom och hunger. Andelen människor som lever på en dollar per dag skall halveras samt andelen som lider av hunger; (II) Grundskoleutbildning för alla barn oavsett kön; (III) Främja jämställdhet och öka kvinnors makt; (IV) Minska barnadödligheten med två tredjedelar jämfört med 1990 års nivå; (V) Förbättra mödrhälsan och minska mödradödligheten med tre fjärdedelar; (VI) Stoppa spridningen av samt bekämpa hiv/aids, malaria och tuberkulos; (VII) Säkra en hållbar utveckling genom att, i biståndspolitik, integrera principer för att stoppa degraderingen av naturresurser samt utbrett resursslöseri; (VIII) Utveckla ett globalt partnerskap för utveckling. Genom ökat samarbete mellan rika och fattiga länder förbättra biståndet, sträva efter rättvisare handel och lättnad av skuldbördor (FN, 2008).

Millenniemålen fokuserar på samhällsstyrning, demokrati och mänskliga rättigheter och en kraftig ökning av biståndet till de mest utsatta länderna. FN hade som mål att givarländerna skulle ge 0,7 procent av bruttonationalinkomsten i bistånd. Fem år efter ratificering av Millenniedeklarationen hade biståndsvolymerna fördubblats till 100 miljarder dollar. Ökningen av biståndsmedel medförde större krav på prestation och kontroll av biståndet. Under det internationella toppmötet i Paris, mars 2005, nåddes en överenskommelse mellan världens regeringschefer och fler biståndsorganisationer om en kraftfull satsning på ett mer effektivt bistånd med tydligare resultatredovisning. Målsättningen var att biståndet skulle göra större nytta då hårdare krav på redovisning ställdes på givar- och mottagarländer. Parterna kom överens om

följande gemensamma riktlinjer: (I) Givar- och mottagarländer ska bli bättre på att redovisa resultat; (II) Mottagarländerna ska ta ett större ansvar för sin egen utveckling; (III) Givarna ska samordna sig bättre med varandra; (IV) Mottagarländerna ska fortsätta genomföra ekonomiska och politiska reformer, i syfte att stärka den demokratiska utvecklingen och bättre kunna bekämpa fattigdomen; (V) Biståndsländerna ska anpassa sitt bistånd bättre till förhållandena i varje enskilt samarbetsland (Sida, 2010a). Biståndsgivare och samarbetsländer enades också om att samarbetsländernas egna administrativa system och budgetstöd skulle användas i så stor utsträckning som möjligt för att främja ökat nationellt ägarskap av politiken. Budgetstödet skulle kanaliseras genom mottagarlandets eget ekonomiska system som en del av statsbudgeten och på så sätt delfinansiera genomförandet av mottagarlandets egen strategi för att bekämpa fattigdomen. Tanken är att det ska öka samarbetslandets eget ansvar för att bekämpa fattigdomen (Regeringskansliet, 2010c). Millenium- och Parisdeklarationen är de mest inflytelserika avtalen för internationellt biståndssamarbete och har haft långtgående påverkan på hur givarländer samarbetar och bedriver sin politik. Avtalen har bidragit till att öka den internationella samordningen av biståndet (Regeringskansliet, 2010b).

5 Den svenska biståndspolitiken

Graden av europeisering påverkas sannolikt också av ett lands distinkta nationella villkor som exempelvis politiska normer. I avsnittet presenteras den svenska biståndsarkitekturens framväxt samt politikens distinkta karaktärsdrag innan inträdet i EU, för att längre fram användas i granskningen av hur och om dessa har påverkats under medlemskapet. På så sätt är det lättare att ta ställning till om det skett en normförskjutning i den svenska politiken, vilket är att förvänta av en långtgående integrationsprocess, om så skulle vara fallet kan vi dra betydelsefulla slutsatser om hur djupgående integrationen är. Frågeställningen i fokus är - vilka nationella förutsättningar kan ha påverkat integreringen av biståndspolitiken?

5.1 Det svenska biståndet

Trots stora förändringar i omvärlden och därmed den miljö biståndet ska verka i har svensk biståndspolitik varit relativt oförändrad. Svenskt organiserat bistånd inleddes 1952 i och med bildandet av ”Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden” (CK), som var en kommitté för samordning av det tekniska biståndet samt ansvarade för att bilda opinion och öka allmänhetens förståelse för behovet av ett statligt bistånd till underutvecklade länder (Odén, 2006, s.51ff). På 1960-talet hade Sverige liten erfarenhet av bilateralt finansiellt bistånd och en stor del av det bilaterala biståndet delades ut inom ramen för det multilaterala biståndet, framförallt genom FN och Världsbanken (Odén, 2006, s.66f). 1962 bildades *Nämnden för Internationellt Bistånd* (NIB) som på grund av oförmåga att hantera den stora mängden biståndsansökningar lades ner tre år senare och ersattes av ”Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete”, Sida (Odén, 2006, s.68). Sida har än idag huvudansvaret för att samordna allt bilateralt bistånd och en stor del av det multilaterala. En mindre del av det multilaterala biståndet förmedlas av Utrikesdepartementet (UD). Sidas främsta politiska uppdrag är att föreslå strategier och utarbeta grundläggande handlingsprogram för svensk utvecklingssamarbete. Myndigheten administrerar också det operativa ledet och ansvarar för att genomföra de strategier och insatser som regeringen godkänner (Sida, 2010b).

Samma år som NIB bildades godkände staten ”proposition 100” den så kallade svenska ”Biståndsbibeln”. Dess grundsatser blev ledande för utformningen av svensk biståndspolitik och kan än idag skönjas i den svenska biståndspolitikens policydokument (Odén & Wohlgemuth, 2006, s 2). De grundläggande principer som ska vägleda verksamheten är moderna och i stora drag i linje med dagens

biståndspolitik. Även om språkbruket är annorlunda kan flera av millenniemålen skönjas i följande formuleringar:

Målet för biståndsgivning är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Konkret innebär detta att avskaffa svälten och massfattigdomen, att eliminera de epidemiska sjukdomarna, att minska barnadödligheten och över huvud skapa möjligheter till drägliga levnadsvillkor. (Proposition 1962:100, s.7)

Biståndsbibeln stipulerar fyra mål med biståndet: ekonomisk tillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och politiskt oberoende, samt demokratisering (Sida, 2010c). En grundförutsättning för att uppnå politisk och ekonomisk oberoende är ägarskapsdoktrinen som stipulerad i biståndsbibeln. Doktrinen innebär att biståndet ska utformas efter mottagarländernas behov och önskemål. Med andra ord ska biståndspolitikerna utgå från fattiga människors verklighet, erfarenheter och prioriteringar. Huvudansvaret för utvecklingen ligger hos mottagarlandets regering och befolkning. Sverige har alltså förespråkat mottagarländernas ägarskap av utvecklingsprocessen och ägarskapsdoktrinen skiljer Sverige från majoriteten av givarländer (Odén & Wohlgemuth, 2006). Ett övergivande av doktrinen till förmån för andra, inom EU eller givarsamfundet gemensamma värden, skulle vara ett tydligt tecken på en normförskjutning i den svenska politiken och ett led i en internationaliserings- eller europeiseringsprocess.

6 EU & multilateral biståndspolitik

I detta avsnitt skildras bildandet av en europeisk biståndspolitik som en konsekvens av fördjupat utrikespolitiskt samarbete. Därefter redogörs för hur EU-kommissionen har drivit på för ökad integration av det multilaterala biståndet. Syftet är att undersöka på vilket sätt och med vilka åtgärder EU har främjat integreringen av den multilaterala biståndspolitiken. Genom att besvara frågan kan vi i senare avsnitt ta ställning till om EU:s samordning av det multilateral biståndet gett upphov till integrering och harmonisering av den bilaterala biståndspolitiken.

6.1 Biståndspolitiken tar form

1970-talet var ett decennium av ekonomisk oro och politisk låsning. Integrationstakten i det dåvarande EG hade trappat ner på flera politiska områden. Ett trendbrott var inledandet av utrikespolitiskt samarbete, som senare kom att bli betydelsefullt för EU:s biståndspolitik (EU-upplysningen, 2010a). 1970 inrättades det ”europeiska politiska samarbetet” (ESP) som var föregångaren till EU:s ”gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik”. ESP utgjorde ett informellt forum för samråd kring utrikespolitiska frågor. När det var möjligt att nå en överenskommelse agerade medlemsländerna gemensamt. Samarbetet styrdes inte av något fördrag och EG-institutionerna var inte inblandade i överläggningarna (EU-upplysningen, 2010a).

I mitten av 1970-talet stärktes viljan att fördjupa det utrikespolitiska samarbetet genom att utveckla en global samarbetspolitik. Bakgrunden var den första oljekrisen 1974 som lamslog näringslivet i väst och blottade Europas beroende av råvaror från utvecklingsländerna. Utbredd rädsla för råvarubrist och att förlora kontakten med framtida marknader mildrade de politiska motsättningarna och skapade goda förutsättningar för genomdrivandet av Loméavtalet (Europeiska kommissionen, 1997, s.6f).

1975 undertecknas Loméavtalet mellan EG och de så kallade AVS-länderna (Afrika, Västindien, Stilla havet). Avtalet innebar att AVS-länderna fick särskilda tullåttnader med avsikten att öka exporten av mineraler och vissa jordbruksprodukter. Samarbetsavtalet är en viktig milstolpe i utvecklingen av en europeisk biståndspolitik. För att genomföra de åtaganden EU fröbundit sig till enligt konventionen inrättades den Europeiska utvecklingsfonden (EUF), som ursprungligen var tänkt att bistå de afrikanska stater som fortfarande var koloniserade och stater gemenskapen hade historiska förbindelser med. Numera är

Europeiska Utvecklingsfonden ett viktigt instrument för att kanalisera biståndet till alla utomeuropeiska samarbetsländer (Europeiska kommissionen, 2010a).

Utvecklingssamarbete blev inte ett kompetensområde på EU-nivå förrän 1992, i och med ratificeringen av Maastrichtfördraget. Fördraget skapade en konstitutionell grund för multilateralt utvecklingssamarbete och formaliserade ramarna för en europeisk utvecklingspolitik. I fördraget betonas medlemsländernas ömsesidiga beroende och de så kallade 3C:na (coordination, complementarity, coherence). 3C principerna var ursprungligen vagt formulerade och tvetydiga men har trots det blivit centrala element i EU:s biståndsarkitektur. De framhåller att biståndspolitik i unionen ska kännetecknas av samordning, komplementaritet och samstämmighet. 3C finns inskrivna i Cotonouavtalet (EU:s nuvarande samarbetsavtal med AVS-länderna) och som tillägg till de åtaganden EU förbundit sig till i FN och OECD (europeiska kommissionen, 2007a, 23ff).

6.2 Cotonou Partnerskapsavtalet

Ambitionen att skapa en gemensam biståndspolitik för alla medlemsländer har varit hög inom EU-kommissionen och bland de stater som förespråkar ökad integration mellan medlemsländerna. Efter en utdragen debatt om hur det multilaterala biståndet skulle utformas presenterade kommissionen Cotonou Partnerskapsavtalet, som i juni 2000 ersatte Loméavtalet (Odén & Wohlgemuth, 2006, s.23f). EU:s relation till utomeuropeiska stater styrs av olika regionala-avtal. Cotonouavtalet är ett omfattande samarbetsavtal mellan AVS-länderna och EU. Avtalet är starkt präglad av Millenniedeklarationen och dess förordningar. I likhet med FN:s Millenniedeklaration är den övergripande målsättningen med avtalet fattigdomsbekämpning, med betoning på hållbar utveckling och AVS-ländernas gradvisa integrering i världsekonomin. I avtalet understryks parternas likställighet, det vill säga att samverkan skall likna ett partnerskap och att AVS-länderna därför har eget ansvar för sin utveckling. Cotonouavtalet har tre grundläggande beståndsdelar: (I) *Förändrat politiskt samarbete*, som innebär att parterna ska eftersträva en kontinuerlig politisk dialog kring gemensamma intressen och genomförande av politiken i avtalet. Mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning ska prägla samarbetet; (II) *Handel och ekonomiskt samarbete*. EU ska sträva efter att utöka handelsrelationerna med AVS-länderna bland annat genom att underlätta handeln med tjänster. Vikten att reformera de tidigare handelsavtalen i Loméavtalet så att det är förenlig med WTO:s regler betonas. (III) *Utvecklingsbiståndet*, EU förbinder sig att med tekniskt och finansiellt bistånd bidra till utvecklingen inom vissa politiska områden, med hänvisning till Millenniedeklarationens målområden (EG officiella tidning, 2000, 6ff). För att öka den institutionella kapaciteten grundade EU-kommissionen byrån för utvecklingssamarbete Europe Aid, år 2001, som ska administrerar EU-ländernas gemensamma biståndsprogram och se till att utvecklingsbiståndet når mottagarländerna (Europe Aid, 2010a).

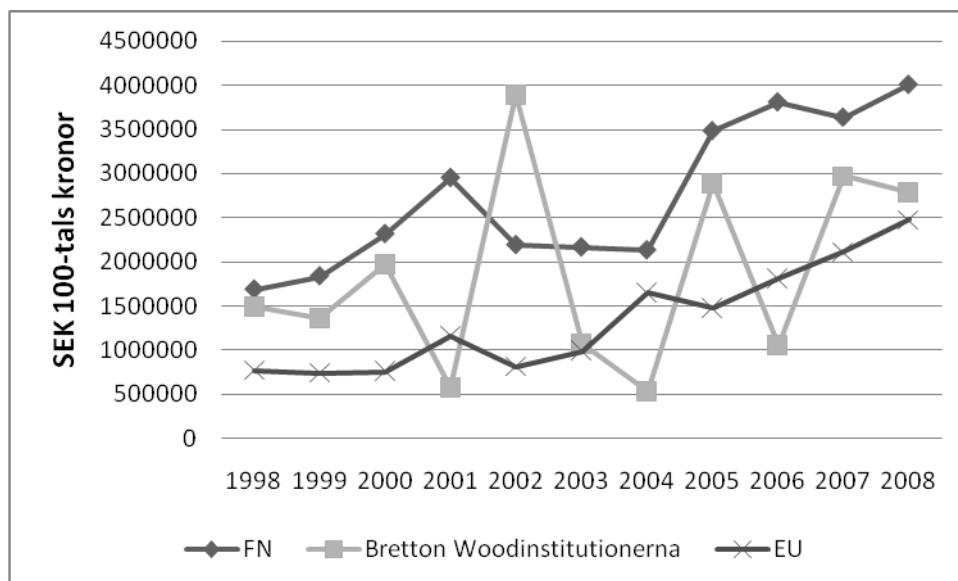
6.3 Det multilaterala samarbetet i EU

Beslutsförfarandet i EU involverar flera institutioner. Vid det Europeiska rådets toppmöten, samlas medlemsländernas stats- och regeringschefer för att bestämma den generella inriktningen för politiken. Utöver det fastställer de dessutom ramarna för EU-kommissionens biståndsbudget. Eftersom Europaparlamentet är med och beslutar i frågor beträffande budgeten påverkar parlamentet biståndspolitiken genom att bestämma de geografiska och tematiska budgetområden. Biståndsministerrådet, som består av medlemsländernas biståndsministrar, är den institution som fattar de slutgiltiga besluten kring utvecklingspolitiken. Kommissionen har dock initiativrätt i frågor om bistånd. (Regeringskansliet, 2010e). Beslutsmakten är således delad mellan nationell- och supranationell nivå. Genom politiska överenskommelser med de andra medlemsländerna är Sverige med och påverkar hur EU:s bistånd ska se ut och användas. Svenska representanter är även med i de genomförandekommittéer och expertgrupper som är delaktig i beredningen och implementeringen av EU-biståndet (Regeringskansliet, 2010f).

6.4 Det multilaterala biståndsflödet

Tillsammans står EU:s medlemsstater och EU-kommissionen för mer än hälften av allt bistånd i världen vilket gör dem till världens största biståndsgivare. 2008 stod medlemsländer och EU för 60 procent av världens totala offentliga bistånd. Det externa bistånd som förmedlades av Europeiska kommissionen under 2008 uppgick till cirka 12 miljarder euro. Kommissionens har en stor ekonomisk kapacitet i förhållande till medlemsländerna, biståndsbudgeten under EU-kommissionens ansvar var tre gånger så stort som det svenska år 2008 (EU-upplysningen, 2010b). EU:s biståndsverksamhet finansieras antingen direkt eller indirekt av medlemsländerna. Huvuddelen förmedlas direkt till EUF och en liten del indirekt via medlemsavgiften, genom att en del av unionens budget går till utvecklingsbistånd (EU-upplysningen, 2010b).

Figur 6.1 Svenskt utvecklingsbistånd till multilaterala organisationer år 1998-2008



FN: avser bistånd till underorgan verksamma med utvecklingsarbetet. *Bretton Woodinstitutionerna*: IMF, IDA, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. *EU*: avser bistånd via medlemsavgift till EU och direkt via EUF.

Källa: SADEV

EU:s stora ekonomiska kapacitet har ansetts vara en viktig anledning för Sverige att vara delaktig i det gemensamma utvecklingssamarbetet. Sverige har tagit en aktiv roll i unionen och varit mycket engagerad i kommissionens beslutsprocess. Svenska regeringar har lagt ner mycket resurser på att påverka beslutsprocessen inom EU och har med hjälp av likasinnade länder haft stort genomslag när det gäller policyfrågor. Målformuleringarna och innehållet i kommissionens policydokument ligger ofta nära de svenska, medan metoderna att genomföra och följa upp skiljer sig åt dramatiskt (Riksdagen, 2007, s.110ff). Det mest konkreta tecknet på en europeisering av den multilaterala biståndspolitiken är att en växande andel av den svenska biståndsbudgeten kanaliseras via EU (se Figur 6.1). Sedan 2005 har biståndsmedlen stadigt ökat. Denna utveckling tyder på att europeisk samverkan blivit allt viktigare för att kunna genomföra den svenska politiken. Majoriteten av det multilaterala biståndet kanaliseras dock alltjämt via FN och Bretton Woodinstitutionerna.

7 EU & bilateral biståndspolitik

Föregående avsnitt redogjorde för de åtgärder EU implementerat för att främja integreringen av den multilaterala biståndspolitik. Att döma utifrån de ökande anslagen till EUF kan vi konstatera att samverkan kring ett gemamt EU-bistånd har blivit allt viktigare för Sverige. Vidare är det svenska engagemanget inom EU-kommissionen påtagligt vid exempelvis utformningen av policydokument (Riksdagen, 2007, s.110ff). Svenska politiker, tjänstemän och institutioner är verksamma inom EU:s biståndsadministration och delaktig i beredningen och implementeringen av EU-biståndet (Regeringskansliet, 2010f).

EU-administrationens införlivande in i den nationella statsförvaltningen har onekligen faciliterat ökat europeiskt biståndssamarbete. Förändringarna i förvaltningsstrukturen innebär att nationella aktörer ständigt kommer i kontakt med EU:s institutioner och gradvis socialiseras med dessa. Den allt mer omfattande socialiseringen med EU borde enligt neofunktionalismen leda till att politiker såväl som tjänstemän skolas in ett europeiskt tänkande och som slutligen resulterar i att den nationella politiken europeiseras (Green et al, 2001, s.10f). Det är därför troligt att det multilaterala biståndssamarbetet medför att svensk bilateral biståndspolitik i förlängningen också europeiseras. Dessutom är multilateral och bilateral biståndspolitik så pass nära sammanbundna att det är svårt att åtskilja dem. Således finns det starka funktionella spridningseffekter, vilket är ett ytterligare incitament för EU att harmonisera den nationella politiken med den europeiska (Haas, 1958, s.291ff). Eftersom Sverige har långtgående multilateralt samarbete med flera dominerande internationella aktörer (FN, OECD, Bretton Woodinstitutionerna) måste hänsyn tas till den påverkan de har på den bilaterala biståndspolitik för att fastställa hur omfattande EU:s penetration av den nationella politiken är.

I följande avsnitt kommer bilaterala avtal, i form av landstrategier, mellan Sverige och Tanzania att studeras. Målsättningen är att härleda om det multilaterala samarbetet inneburit en förändring av nationella handlingsplaner och det faktiska genomförandet av den bilaterala biståndspolitik. Har det i överensstämmelse med neofunktionalistisk teori skett så pass stora förändringar av den nationella politikens identitet att man kan tala om en europeisering av den bilaterala politiken.

7.1 Landstrategiernas funktion

Regeringen använder sig av en kombination av långsiktiga ramverk och kontinuerliga strategier som ska vägleda Svensk biståndsverksamhet i

utvecklingsländerna. På grundval av regeringens långsiktiga ramverk för utvecklingspolitiken upprättar Sida landstrategier för myndighetens planering på kort och medellång sikt, de omfattar normalt 3–5 år. Strategierna utarbetas specifikt för det samarbetsland Sverige har eller planerar att ha samarbetsavtal med, eller andra finansiella åtaganden. Landstrategierna godkänns av regeringen och omvandlas sedan till riktade insatser, som är grundade på insatsavtal med berörda samarbetspartners. Följaktligen har de en reell påverkan på den förda politiken (Sida, 2005, s.59f).

7.2 Fallet Tanzania

Tanzania var en av de första afrikanska staterna att avkolonialiseras under 1960-talet. Landets regering, ledd av den socialistiska ledaren Julius Nyerere, drev en afrikansksocialistisk politik med fokus på sociala reformer för de fattiga (Landstrategi, 1997, s.2). Tanzanias positiva utveckling bromsades ner under 1970- och 80-talen av landets socialistiska enpartistyre. Situationen i landet förbättrades efter införande av flerpartisystem och marknadsekonomiska reformer. Sedan 1995 har landet upplevt en kraftig ekonomisk tillväxt som under 2000-talet legat på ungefär 6 procent. Tanzania har gjort stora framsteg i de sociala sektorerna, främst utvecklingen av hälsovården och utbildningsväsendet. Sida bedömer att den största utmaningen för landet är att öka takten på fattigdomsbekämpningen och bekämpa den utbredda korruptionen (Sida, 2010d).

Sverige har goda och nära förbindelser med Tanzania som går tillbaka till tiden för landets självständighet. Regeringen har ett omfattande utvecklingssamarbete i landet och Tanzania är ett utav de länder som man i framtiden planerar att bedriva en koncentrerad och långsiktigt verksamhet i (Regeringen, 2010g). Landet är en av de största mottagarna av svenskt och internationellt bistånd. Flera internationella organisationer däribland FN, OECD, Bretton Woods-institutionerna och NGO:s är verksamma i landet (Samarbetsstrategi, 2006, s.7). Även EU har haft en långvarig relation med den Tanzaniska regeringen. Tanzania var en av de första AVS-länderna som EU inledde ekonomiskt-samarbetet med i mitten av 1970-talet inom ramen för Cotonou Partnerskapsavtalet. Kommissionens har utarbetat strategiska handlingsplaner för biståndsverksamheten i Tanzania. Viktiga samsamarbetsområden anses vara infrastruktur, kommunikationer och transporter samt handel och regionalintegration (Europe Aid, 2010b). Tanzania kan betraktas som ett mikrokosmos som avspeglar hela givarsamfundet, eftersom alla stora biståndsaktörer är verksamma i landet och därför har det valts ut som fall.

Svensk bilateral biståndspolitik i Tanzania utgör ett så kallat kritiskt fall under gynnsamma omständigheter. Tanken med att utgå ifrån ett kritiskt fall som är gynnsamt är att se om de teoretiska föreställningarna inte får stöd vilket i så fall skulle innebära att de sannolikt inte är bärkraftiga under mer ogynnsamma omständigheter (Esaiasson, 2007, s. 183f). Man kan sålunda dra en logisk slutsats av typen: om det inte finns belägg för en europeisk integrering av den bilaterala

biståndspolitiken med Tanzania finns det troligtvis inte det i den bilaterala politiken med andra AVS-länder. Fallet Tanzania är i min mening mest troligt att uppvisa indikationer på europeisk integration med tanke på att EU har en långvarig relation till Tanzania så väl som en tydlig politik för landets utveckling som uttrycks i Cotonou partnerskapsavtalet och EU:s landstrategier – vilket påvisar en ambition att skapa en plattform för europeisk samverkan och dialog med Tanzania. I förlängningen skulle detta kunna innebära att medlemsländernas biståndssamarbete med Tanzania europeiseras.

7.3 Landstrategi för samarbetet med Tanzania år 1997-2001

I slutet av 1997 beslutar regeringen att införa långsiktiga landstrategier för det bilaterala biståndet, vilket var ett led i regeringens omprövning av biståndspolitiken efter partnerskapsavtalet som undertecknades i Dar es Salaam 1996, mellan de nordiska länderna och Tanzanias regering (Landstrategi, 1997, s. 1ff *passim*). Det nordisk-tanzaniska samarbetet markerade en nyorientering i politiken som i grova drag innebar: större nordisk koordinering kring genomdrivande av projekt, de nordiska länderna skulle verka för ökad koncentration av biståndet till färre områden, samt tilltagande tanzaniskt ägarskap av politiken (Landstrategi, 1997). Målet med Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete under perioden var: att bidra till en förbättrad levnadsstandard och uppmuntra till en tillväxtfrämjande politik i landet; konsolidera demokratin; stärka jämställdhet och respekt för de mänskliga rättigheterna; bidra till god förvaltning; samt förbättra tillgången till sociala tjänster (Landstrategi, 1997, s.13f).

Utifrån Tabell 7.1 framgår det tydligt att tonvikten i den svenska biståndspolitiken är främst på nationellt och internationellt samarbete. Beträffande det internationella samarbetet är det främst nordisk samverkan som poängteras framför global samordning av politiken. Samarbetet inom ramen för det nordisk-tanzaniska partnerskapsavtalet dikterar villkoren för den politik Sverige för. Svenska staten finner samarbete med de nordiska länderna värdefullt eftersom de tillsammans med Storbritannien, Nederländerna och EU har samma inställning till bistånd och biståndspolitik (Landstrategi, 1997, s.10). Den politik som strategin förordar gör det lämpligare att tala om en nordisk integrering av politiken snarare än en global eller europeisk. Svensk policy och verksamhet i landet framhålls som fortsatt mycket viktigt i synnerhet inom utvecklingsområden som utbildning, demokratifrämjande och ökat nationellt ägarskap – där Sverige har god erfarenhet av samarbete med den tanzaniska regeringen sen tidigare (Landstrategi, 1997).

Tabell 7.1 Frekvenstabell över indikatorer på politisk integration i 1997 års landstrategi.

	Typ av samarbete			
	Nationellt	Europeiskt	Internationellt	Totalt
<i>Frekvenskriterium 1:</i> Svenska staten hänvisar till X policydokument eller framhåller dess påverkan på den förda politiken.	9	0	2	11
<i>Frekvenskriterium 2:</i> Svenska staten är delaktig i X biståndssamarbete eller framhåller dess betydelse för att uppnå målsättningarna med biståndet.	3	1	13	17
<i>Frekvenskriterium 3:</i> Svenska staten avsätter biståndsmedel för X samarbetsprogram för att uppnå målsättningar med biståndspolitik.	7	0	9	16
Totalt (Procent)	19 (43)	1 (2)	24 (55)	44 (100)

X:et står för *Nationellt*, *Europeiskt* eller *Internationellt* samarbete beroende på kolumnrubrik. *Nationellt*, avser bilateralt utvecklingssamarbetet och/eller svensk bilateral policy. *Europeiskt*, avser överstatligt samarbete och/eller policy inom ramen för EU:s biståndspolitik. *Internationellt*, avser mellanstatligt flerpartssamarbete och/eller gemensam policy inom givarsamfundet.

FN:s underorgan och Bretton Woodinstitutionerna (IMF, Världsbanken, IDA) omnämns som betydelsefulla samarbetsparter för att skapa ekonomisk stabilitet i landet samt bistå skuldsaneringen av Tanzanias finanser. Förutom ett starkt stöd för FN är Sverige dessutom mycket involverat i FN:s operativa verksamhet i Tanzania och ger finansiellt stöd till flera av de program underorganen bedriver (Landstrategi, 1997,4ff).

Fast än landstrategin är utarbetad två år efter det svenska inträdet i EU, är det lite som lyfts fram om unionen. Ingenting påtalas om exempelvis vad medlemskapet inneburit för Sveriges sätt att bedriva biståndsverksamhet i Tanzania. Loméavtalet som hade trätt i kraft då Sverige gick med i EU omnämns inte. Detta trots att avtalet innebar nya ekonomiska fördrag som regeringen måste ta hänsyn till vid utformningen av biståndet med AVS-länder. Det enda tillfället då EU omnämns ges en schematisk beskrivning av unionens utvecklingsverksamhet.

Inför framtida biståndssamarbetet uttrycker regeringen ett behov av att kanalisera budgetstöd via det tanzaniska finansministeriet. På sikt hoppas regeringen att det ska bidra till aktivt ägarskap av biståndet. Regeringen understryker att Sverige aktivt ska verka för att påverka politiken i givarsamfundet att gå i samma riktning som den svenska genom att stödja en övergång till ett samordnat sektor- och budgetstöd (Landstrategi, 1997, s.11ff).

7.4 Landstrategi Tanzania år 2001-2005

År 2000 godkänner världens ledare Millenniedeklarationen med dess helhetssyn på biståndet. För första gången i biståndspolitikens historia fanns en internationell överenskommen dagordning för global utveckling. Året där på ratificeras Cotonouavtalet i EU, som i stora drag liknar Millenniedeklarationen.

Målformuleringarna i 2001 års landstrategi är i praktiken oförändrade jämfört men 1997 års strategi. Biståndsverksamheten har emellertid begränsats till tre målområden: (I) Tillväxt som gynnar de fattiga. Tillväxtmålet har förändrats och en hållbar ekonomisk utveckling lyfts fram som allt viktigare; (II) Bidra till mänsklig utveckling. Med det avses bekämpning av HIV/AIDS-epidemin. Ökade anslag till sjukvårdsväsendet och forskning anses centralt för att främja den mänskliga utvecklingen; (III) Demokratiutveckling. Stödet till demokratiutveckling är avsett att stärka det civila samhällets och regeringens ansträngningar för att främja mänskliga rättigheter (Landstrategi, 2001, s13ff). De målsättningar som formuleras i strategin är identiska med millenniedeklarationens policy.

Tabell 7.2 Frekvenstabell över indikatorer på politisk integration i 2001 års landstrategi.

	Typ av samarbete			
	Nationellt	Europeiskt	Internationellt	Totalt
<i>Frekvenskriterium 1:</i> Svenska staten hänvisar till X policydokument eller framhåller dess påverkan på den förda politiken.	3	0	9	12
<i>Frekvenskriterium 2:</i> Svenska staten är delaktig i X biståndssamarbete eller framhåller dess betydelse för att uppnå målsättningarna med biståndet.	8	4	12	24
<i>Frekvenskriterium 3:</i> Svenska staten avsätter biståndsmedel för X samarbetsprogram för att uppnå målsättningar med biståndspolitik.	13	3	12	28
Totalt (Procent)	24 (38)	7 (10)	33 (52)	64 (100)

X:et står för *Nationellt*, *Europeiskt* eller *Internationellt* samarbete beroende på kolumnrubrik. *Nationellt*, avser bilateralt utvecklingssamarbetet och/eller svensk bilateral policy. *Europeiskt*, avser överstatligt samarbete och/eller policy inom ramen för EU:s biståndspolitik. *Internationellt*, avser mellanstatligt flerpartssamarbete och/eller gemensam policy inom givarsamfundet.

Redan innan ratificeringen av Parisdeklarationen arbetar regeringen aktivt med att främja Tanzaniskt ägarskap av politiken. Med ägarskap menar regeringen att mottagarlandet ska utöva ett faktiskt ledarskap över utvecklingspolitiken, dess

strategier samt samordna utvecklingsverksamheten i landet (Landstrategi, 2001, s.13f). I syfte att stärka tanzaniskt ägarskap utökade regeringen det bilaterala samarbetet med Tanzania. Bistånd till olika projekt gavs inom ramen för Tanzania Assistance Strategy, TAS, som är den nationella handlingsplanen för utvecklingsarbete som Tanzanias regering utarbetat. Sidas egna utvecklingsprogram lyft också fram som viktiga komplement till TAS (Landstrategi, 2001, s.8ff).

Regeringen är explicit med en uttalad strävan att utöka samarbetet med FN, OECD och Bretton Woodinstitutionerna. Man vill verka för att givarsamfundet ska integrera alla externt finansierade projekt i ett enhetligt tanzaniskt program i syfte att minska transaktionskostnaderna och öka biståndseffektiviteten. Okoordinerade insatser menar man är ett hinder för landets fortsatta utveckling. Sida konstaterar att den strategi för fattigdomsbekämpning som Bretton Woodinstitutionerna i samråd med Tanzanias regering utarbetat, är i linje med Sveriges egna handlingsprogram vilket möjliggör ytterligare internationellt samarbete (Landstrategi, 2001, s.13ff). I likhet med 1997 års strategi har det bilaterala samarbete och det internationella störst utslag i frekvenstabellen (se tabell 7.1 och 7.2). Den mest markanta förändringen är att millenniedeklarationen och internationell policy betonas mer frekvent än nationella policydokument.

EU omnämns i högre grad men fokus är på de program unionen bedriver i egen regi. Inom vissa områden som undervisning samt vatten och sanitet driver Sverige och EU gemensam biståndsprojekt (Landstrategi, 2001). Cotonouavtalet och dess riktlinjer förekommer inte i landstrategin vilket tyder på att EU:s politik inte tycks ha fått något konkret genomslag i den svenska politiken.

7.5 Samarbetsstrategi för utvecklingsarbete med Tanzania år 2006-2010

2006-års samarbetsstrategi fokuserar i huvudsak på former för samordning av biståndet mellan olika givare. Utformningen av politiken är helt präglad av tanzaniskt ägarskap av biståndet utifrån den biståndsarkitektur som uttrycks i Joint Assistance Strategy (JAS) den Tanzaniska regeringens nya nationella utvecklingsstrategi som har ersatt TAS. Samarbetsstrategin representerar en ny form av utvecklingssamarbete som skiljer sig från det som historiskt varit gällande i givarsamfundet. Tillsammans med mottagarländer och progressiva givarländer har Sverige drivit igenom ägarskapsdoktrinen som en del av Parisdeklarationen (Samarbetsstrategi, 2006). Doktrinen har fått genomslag internationellt och i den faktiska utformningen av den svenska politiken. Sida gör följande sammanfattning av den politiska utvecklingen:

Sedan mitten av 2004 har Tanzanias regering lett en process för att utarbeta en tanzansk gemensam givarstrategi (Joint Assistance Strategy, JAS). Initiativet, som skall ses mot bakgrund av Rom- och Parisdeklarationerna om biståndseffektivitet, avser att öka genomslaget av förbindelserna mellan Tanzanias regering och dess många utvecklingspartner. Framför allt syftar JAS till att stärka

grundläggande principer om det nationella ägarskapet av utvecklingsprocessen och till att harmonisera givar- och regeringsprocesser. Därmed ska biståndet bli effektivare och enklare att hantera. Om dessa mål ska kunna nås, krävs ett par avgörande förändringar. För det första ska ett generell budgetstöd användas som främsta finansieringsform för att bekämpa fattigdomen. För det andra ska transaktionskostnaderna för utvecklingssamarbetet väsentligen minskas genom en långtgående arbetsfördelning mellan givarna (Samarbetsstrategi, 2006, s8).

De internationella förändringarna av utvecklingssamarbetets utformning har resulterat i vissa radikala förändringar svensk diskurs och politik. En jämförelse av ”frekvenskriterium 1” visar att andelen referenser till internationella överenskommelser ökat i proportion till nationella handlingsstrategier. De dokument som citeras mest är Millennie- och Parisdeklarationen (Samarbetsstrategi, 2006). En rimlig förklaring till detta är att givarsamfundets nyorientering mot en biståndspolitik som i likhet med den svenska framhåller ägarskap har inneburit att Sverige inte behöver framhålla nationella handlingslinjer eller policydokument för att fortsatt bedriva samma politik som tidigare. I linje med ägarskapspolitiken betonas bilateralt samarbete mest frekvent, vilket är ett trendbrott jämfört med de tidigare strategierna som främst betonat internationellt samarbete.

Tabell 7.3 Frekvenstabell över indikatorer på politisk integration i 2006 års landstrategi.

	Typ av samarbete			
	Nationellt	Europeiskt	Internationellt	Totalt
<i>Frekvenskriterium 1:</i> Svenska staten hänvisar till X policydokument eller framhåller dess påverkan på den förda politiken.	3	0	16	19
<i>Frekvenskriterium 2:</i> Svenska staten är delaktig i X biståndssamarbete eller framhåller dess betydelse för att uppnå målsättningarna med biståndet.	11	3	9	23
<i>Frekvenskriterium 3:</i> Svenska staten avsätter biståndsmedel för X samarbetsprogram för att uppnå målsättningar med biståndspolitiken.	13	0	5	18
Totalt (Procent)	27 (45)	3 (5)	30 (50)	60 (100)

X:et står för *Nationellt*, *Europeiskt* eller *Internationellt* samarbete beroende på kolumnrubrik. *Nationellt*, avser bilateralt utvecklingssamarbetet och/eller svensk bilateral policy. *Europeiskt*, avser överstatligt samarbete och/eller policy inom ramen för EU:s biståndspolitik. *Internationellt*, avser mellanstatligt flerpartssamarbete och/eller gemensam policy inom givarsamfundet.

Biståndspolitiken innehåll och målformuleringar är oförändrade, de baseras på millenniemålen och den Tanzaniska regeringens egen prioritering. Det praktiska

genomförandet av politiken skall dock vägledas av principerna i Parisdeklarationen och JAS (Samarbetsstrategi, 2006, s.10). Enligt Parisdeklarationen ska givarländer i större utsträckning utnyttja mottagarlandets administrativa system, vilket har inneburit att bilateralt budgetstöd användas som främsta finansieringsform (Regeringskansliet, 2010c). Detta får genomslag i tabell 7.3 där vi kan se att Sverige i större utsträckning betonar avsättning av medel för bilateralt samarbete framför Europeisk eller internationellt.

I likhet med tidigare landstrategier får EU och europeiskt biståndssamarbete nästintill inget utslag i den svenska politiken. I strategin konstateras att EU:s engagemang för genomförandet av Parisdeklarationen är avgörande för utformningen av det svenska utvecklingssamarbetet med Tanzania (Samarbetsstrategi, 2006, s.5). Emellertid sker detta utan att någon utvecklad förklaring av den roll EU spelar. Det framkommer dock att Sverige genom samverkan i EU ska bidra till att stärka AVS-ländernas handelspolitiska intressen och bedriva en tillväxtfrämjande utvecklingspolitik (Samarbetsstrategi, 2006, s.16).

8 Diskussion & Slutsats

I arbetets tidigare avsnitt har fler närliggande frågeställningar besvarats i syfte att granska omfattningen och effekterna av EU:s strävan att skapa en enhetlig europeisk biståndspolitik. Frågeställningar som lyfts var: Vilka internationella organisationer kan ha påverkat integreringen av biståndspolitik? Vilka nationella förutsättningar kan ha påverkat integreringen av biståndspolitik? På vilket sätt och med vilka åtgärder har EU främjat integreringen av den multilaterala biståndspolitik? Har det multilaterala samarbetet inneburit en förändring av nationella handlingsplaner och det faktiska genomförandet av den bilaterala biståndspolitik? Detta avslutande kapitel ämnar besvara huvudfrågeställning: I vilken grad och på vilket sätt har svensk bilateral biståndspolitik europeiserats som en följd av EU:s integration av biståndspolitik? Här summeras studiens slutsatser, forskningsresultaten diskuteras och en förklaring till huvudfrågeställningen presenteras.

8.1 Europeisering & den multilaterala biståndspolitik

Skapandet av en Europeisk biståndspolitik är ett resultat av funktionella spridningseffekter som uppstod i samband med det fördjupade utrikespolitiska samarbetet på 1970-talet (Europeiska kommissionen, 1997, s.6f). Sedan dess har EU-kommissionens strävan efter att integrera det europeiska biståndet varit drivande för europeiseringsprocessen, det vill säga *den process varvid EU:s politiska såväl som ekonomiska system blir en del av det nationella politiska systemet och den inhemska politiken blir samstämmig med EU:s*. Kommissionen har i vissa avseenden kommit så pass långt med att integrera det multilaterala biståndet att man, utifrån ovan formulerade definition, kan tala om en europeisering av biståndet. För det första har kommissionen lyckats skapa fungerade institutioner, såsom EUF, för att kanalisera biståndsmedel. De biståndsflöden som distribueras via EUF har stadigt ökat sedan år 2005 och låg år 2008 i nivå med volymerna som distribueras via Bretton Woods-institutionerna (SADEV, 2010). Med ekonomiska mått mätt har EU onekligen blivit en allt viktigare aktör för att realisera den svenska utvecklingspolitiken.

För det andra har EU med stor framgång utvecklat ett komplext beslutssystem kring biståndsfrågor där beslutsmakten är delad mellan nationell och överstatlig nivå. Kommissionen, Generaldirektoratet för utveckling samt Europe Aid har blivit konsoliderade institutioner för att styra, planera och genomföra den europeiska biståndspolitik (Regeringskansliet, 2010e). Sverige och den svenska

förvaltningen spelar en aktiv roll i EU:s biståndsarkitektur och bidrar till utformningen av den gemensamma politiken (Regeringskansliet, 2010f). Dessa förändringar är tydliga tecken på att EU och dess organisatoriska system kommit att påverka det svenska politiska systemet radikalt, främst med avseende på hur de politiska besluten fattas. Det gemensamma beslutsfattandet i biståndsfrågor kringkär nationalstatens autonomi och, enligt min mening, bidrar till att gränsen mellan nationell och europeisk politik löses upp allt mer. Medan europeiseringstendenserna är framträdande i den multilaterala biståndspolitikerna tycks den bilaterala vara helt opåverkad av integrationsprocessen inom EU.

8.2 Europeisering av det bilaterala biståndet

Granskning av de svenska landstrategierna har visat på en vag åtskillnad mellan vad som traditionellt avses med multilateral och bilateral biståndspolitik. Det ökande samarbetet mellan biståndsgivare har inneburit att den bilaterala biståndspolitikerna inte enbart är en process mellan två stater. Svensk bilateral politik består av flera multilaterala inslag i form av utvecklingsprogram och policydokument (Landstrategi, 1997; Landstrategi, 2001; Samarbetsstrategi, 2006).

Genomgående har den kvalitativa och kvantitativa analysen av landstrategierna visat att EU:s samordning av biståndspolitikerna inte har inneburit någon märkbar förändring av nationella handlingsplaner och det faktiska genomförandet av den bilaterala biståndspolitikerna i Tanzania. Europeisk integration får knappt något genomslag i det empiriska materialet (se Tabell 8.1). Efter att samtliga landstrategier analyserats, registrerades enbart elva indikationer som tydde på förekomsten av en europeisk integrationsprocess i den förda biståndspolitikerna.

Den kvantitativa analysen har pekat på att bilateral och internationell samverkan samt policydokument har haft störst genomslag på den förda politiken. Ytringar av bilateral och internationell integrering registrerades 70 respektive 87 gånger, under landstrategiperioden 1997-2010. Resultaten styrks av den kvalitativa granskningen som visade att ägarskapsdoktrinen spelat en grundläggande roll i utformningen av den bilaterala biståndspolitikerna. Att befästa doktrinen globalt bland biståndsgivare har varit en framträdande del av den svenska politiken. På internationell nivå har gemensamma överkommelser som Parisdeklarationen och Millenniemålen möjliggjort ökad internationell samordning bland givarländer vilket påverkat hur Sverige genomdriver sin politik.

Tabell 8.1 Sammanfattning av total frekvens och andel från landstrategierna

Landstrategi period	Typ av samarbete: frekvens och (procent)			
	Nationellt	Europeiskt	Internationellt	Totalt
1997-2001	19 (43)	1 (2)	24 (55)	44 (100)
2001-2005	24 (38)	7 (10)	33 (52)	64 (100)
2006-2010	27 (45)	3 (5)	30 (50)	60 (100)
1997-2010	70 (42)	11 (6)	87 (52)	168 (100)

Nationellt, avser bilateralt utvecklingssamarbetet och/eller svensk bilateral policy.

Europeiskt, avser överstatligt samarbete och/eller policy inom ramen för EU:s biståndspolitik.

Internationellt, avser mellanstatligt flerpartssamarbete och/eller gemensam policy inom givarsamfundet.

Långtgående europeisk integration är en förutsättning för att politiken ska europeiseras. Politisk integration på EU-nivå har således inte varit tillräcklig lågtgående eller förhindrats av andra faktorer. Tidigare avsnitt beskrevs nationella och internationella faktorerens möjliga påverkan på integreringen av biståndspolitik. Ett nationellt särdrag är den svenska ägarskapsdoktrinen. Analysen har visat att nationella normer som ägarskapsdoktrinen har varit forsträtt starka och opåverkade av EU-medlemskapet. I europeiska sammanhang har Sverige därtill utmärkt sig som den motvillige europén och en ståndaktig nationalstat (Tallberg, 2010, s.9f). Ägarskapsdoktrinen eller svensk politisk kultur räcker inte som förklaring för den låga graden av europeisering. Bilden av Sverige som en politisk ensling bestrids av svenska regeringars engagemang i EU. Sverige har trots reservationer mot EU utmärkt sig som en proaktiv nation när det gäller utformning av det gemensamma biståndet och bland annat aktivt drivit ägarskapsfrågan i både EU och internationellt (Odén & Wohlgemuth, 2006).

Europeisk integration är nära förankrat med den globala integrationen även känd som internationaliseringen av biståndspolitik. Internationaliseringen är den processen var vid politiska beslut i allt större utsträckning fattas i ett internationellt sammanhang (Britz, 2004, s.14). Ur ett historiskt perspektiv påbörjades den globala integrationen av biståndet flera decennier tidigare än den europeiska. Internationaliseringen inleddes på allvar i och med skapandet av Bretton Woods-institutionerna och FN på 1940-talet, långt före EU tagit den överstatliga form organisationen har idag (Odén, 2006, s.41ff). Flera internationella organisationer som FN och OECD har därför kommit mycket längre än EU med att samordna och genomdriva biståndspolitik mellan flera stater. Den långt framskridna internationaliseringen av biståndet är en bidragande förklaring till varför EU har haft svårt att till fullo samordna det europeiska biståndet.

Då den svenska biståndsverksamheten byggdes upp var internationella organisationer som FN och Bretton Woodinstitutionerna viktiga samarbetsparter. Sverige har av tradition drivit en progressiv biståndspolitik och Svenska

regeringar har varit måna om att förankra den nationella politiken internationellt och söka transnationella lösningar (Odén & Wohlgemuth, 2006, s.13ff). Denna sedvänja tyder på att svensk politiker, tjänstemän och förvaltningar är väl socialiserade med internationella institutioner snarare än Europeiska, vilket återspeglas i den förda politiken – där man främst betonar internationellt samarbete.

Att utforma och implementera det europeiska biståndet är en administrativt mycket krävande uppgift. EU-kommissionens institutionella kapacitet är i dagsläget inte tillräckligt omfattande för att åstadkomma den nödvändiga graden av samordning. Stora internationella organisationer som FN och Bretton Woods-institutionerna har de nödvändiga resurser som krävs, de dessutom är verksamma i flera utvecklingsländer och har av tradition ansvarat för implementeringen av politiken i fält (Odén & Wohlgemuth, 2006, s.24f).

Utvecklade internationella kanaler för utvecklingssamarbete, låg grad av socialisering med EU och svag administrativ kapacitet är – ur neofunktionalistiskt perspektiv – rimliga förklaringar till varför EU inte fullt ut lyckats integrera och europeisera svensk bilateral biståndspolitik. Studiens resultat bör dock inte tolkas som att EU är en betydelselös aktör när det kommer till svensk biståndspolitik. Unionen och dess medlemsländer bedriver den mest omfattande biståndsfinansieringen i världen var av en stor del förmedlas gemensamt via EU. Resultaten från textanalysen bör istället tolkas som att EU inte är en stor normgivande eller agandesättande institution då Sverige utformar sin biståndspolitik.

9 Litteraturförtäckning

Beckman, Ludvig (2005). *Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus

Britz, Malena (2004). *The europeanization of defence industry policy*. Diss. Stockholm : Stockholms universitet, 2004

Bulmer, Simon. (2007). "Theorizing Europeanization", i Graziano, Paolo & Vink, Maarten Peter (red.). *Europeanization: new research agendas*. New York: Palgrave Macmillan

ANTOLOGI

Concord, Hemsida, [Elektroniskt] (2010). Tillgänglig: <http://www.concord.se/page.asp?id=2>. Hämtdatum: 2010-05-19

EG officiella tidning, (2000). *Partnerskapsavtal* [Elektronisk]. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sv/oj/2000/l_317/l_31720001215sv00030286.pdf. Hämtdatum: [2010-04-25]

EG officiella tidning, (2002). *Konsoliderad version av fördraget om upprättande av europeiska gemenskapen*, [Elektroniskt]. eur-lex.europa.eu/sv/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_SV.pdf. Hämtdatum: 2010-04-10

Esaiasson, Peter (2007). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Europe Aid, Hemsida, [Elektroniskt] (2010a). Tillgänglig: http://ec.europa.eu/europeaid/who/about/index_en.htm. Hämtdatum: 2010-05-09

Europe Aid, Hemsida, [Elektroniskt] (2010b). Tillgänglig: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/tanzania/tanzania_en.htm. Hämtdatum: 2010-05-12

Europeiska kommissionen. (1997). *Grönbok om förbindelserna mellan Europeiska unionen och AVS-länderna inför 2000-talet: utmaningar och valmöjligheter inför ett nytt partnerskap*. Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

Europeiska kommissionen, (2007a). *Evaluating Co-ordination,*

Complementarity and Coherence in EU development policy: a synthesis. [Elektroniskt].

- http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2008/1107_en.pdf. Hämtdatum: 2010-04-26
- Europeiska kommissionen, Hemsida, [Elektroniskt] (2010a). Tillgänglig: http://ec.europa.eu/development/geographical/lomegen_en.cfm. Hämtdatum: 2010-04-24
- EU-upplysning, Hemsida, [Elektroniskt] (2010a). Tillgänglig: <http://www.eu-upplysningen.se/Medlemskap-och-historik/Historik/Kris-och-kompromisser/>. Hämtdatum: 2010-04-24
- EU-upplysning, Hemsida, [Elektroniskt] (2010b). Tillgänglig: <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Bistand/>. Hämtdatum: 2010-04-25
- Fabbrini, Sergio (2007). *Compound democracies [Elektronisk resurs] : why the United States and Europe are becoming similar*. Oxford: Oxford University Press
- FN, Hemsida, [Elektroniskt] (2008). Tillgänglig: <http://www.fn.se/fn-info/verksamhetsomraden/utveckling-och-fattigdomsbekampning/millenniemaalen/>. Hämtdatum: 2010-04-23
- FN, Hemsida, [Elektroniskt] (2010a). Tillgänglig: <http://www.fn.se/fn-info/verksamhetsomraden/utveckling-och-fattigdomsbekampning/>. Hämtdatum: 2010-05-01
- FN, Hemsida, [Elektroniskt] (2010b). Tillgänglig: <http://www.fn.se/fn-info/om-fn/fns-historia/>. Hämtdatum: 2010-05-01
- Green Cowles, Maria, Caporaso, James A. & Risse, Thomas (red.) (2001). *Transforming Europe: europeanization and domestic change*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press
- Haas, Ernst B. (1958). *The uniting of Europe: political, social and economical forces 1950-1957*. London: Stevens
- Johansson, K. Magnus (2009). "Europeiska Unionen", i Gustavsson, Jakob & Tallberg, Jonas (red.). *Internationella relationer*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Landstrategi för samarbetet med Tanzania: 1 januari 1997-31 december 2001 : regeringsbeslut 19 december 1996*. (1997). Stockholm: Avdelningen för Afrika, Sida
- Landstrategi Tanzania: 1 januari 2001 - 31 december 2005*. (2000). Stockholm: Utrikesdepartement.
- NE, Hemsida, [Elektroniskt] (2010a). Tillgänglig: <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/lang/politik>. Hämtdatum: 2010-05-05

NE, Hemsida, [Elektroniskt] (2010b). Tillgänglig:
<http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/bist%C3%A5ndspolitik>. Hämtdatum: 2010-04-24

OECD, Hemsida, [Elektroniskt] (2010a). Tillgänglig:
http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965422. Hämtdatum: 2010-05-04

OECD, Hemsida, [Elektroniskt] (2010b). Tillgänglig:
http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_33721_1_1_1_1,00.html2.
Hämtdatum: 2010-05-01

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

Odén, Bertil. (2009). "Trends in international development cooperation". i Odén, Bertil & Wohlgemuth, Lennart (red.). *Where is Swedish aid heading?*. Göteborg: University of Gothenburg. School of Global Studies

Odén, Bertil - Wohlgemuth, Lennart (2006). "Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv" ur Perspectives No. 1. Göteborgs Universitet.
http://www.globalstudies.gu.se/digitalAssets/1238/1238481_Perspectives_1.pdf. Hämtdatum: 2010-04-23

Olsen, J.P. (2007). *Europe in search of political order: an institutional perspective on unity/diversity, citizens/their helpers, democratic design/historical drift and the co-existence of orders*. Oxford: Oxford University Press.

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

Regeringskansliet, Hemsida, [Elektroniskt] (2010a). Tillgänglig:
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/12404/a/136395#136395>. Hämtdatum: 2010-05-02

Regeringskansliet, Hemsida, [Elektroniskt] (2010b). Tillgänglig:
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/13065/a/143752>. Hämtdatum: 2010-05-05

Regeringskansliet, Hemsida, [Elektroniskt] (2010c). Tillgänglig:
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2581>. Hämtdatum: 2010-05-12

2010-05-12, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2581>

Regeringskansliet, Hemsida, [Elektroniskt] (2010d). Tillgänglig:
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/12404/a/136395#136395>. Hämtdatum: 2010-05-02

- Regeringskansliet, Hemsida, [Elektroniskt] (2010e). Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/sb/d/2355/a/20211>. Hämtdatum: 2010-04-25
- Regeringskansliet, Hemsida, [Elektroniskt] (2010f). Tillgänglig:
<http://regeringen.se/sb/d/10468/a/20211>. Hämtdatum: 2010-04-25
- Regeringskansliet, Hemsida, [Elektroniskt] (2010g). Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/sb/d/2574/a/75617>. Hämtdatum: 2010-05-06
- Regeringskansliet, Hemsida, [Elektroniskt] (2010h). Tillgänglig:
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/12404/a/136395#136395>. Hämtdatum: 2010-05-02
- Riksdagen, (2007). *Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik [Elektronisk resurs]*. Stockholm: Sveriges riksdag. Tillgänglig på Internet:
<http://www.riksdagen.se/debatt/visadok.aspx?spc=obj&guid=8becfca8-c91f-4932-8ff8-e18c9a6b1b88>
- SADEV, Hemsida, [Elektroniskt] (2010b). Tillgänglig:
<http://www.sadev.scb.se/sv/database/sadev/sadev.asp>. Hämtdatum: 2010-04-02
- Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Tanzania: 2006-2010*. (2006). Stockholm: Utrikesdepartementet
- Sida, Hemsida, [Elektroniskt] (2010a). Tillgänglig:
<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Internationellt-samarbete-/Parisdeklarationen/>. Hämtdatum: 2010-04-23
- Sida, (2005). *Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder*, [Elektroniskt]. www.sida.se/Global/SIDA2861sv_web.pdf. Hämtdatum: 2010-04-27
- Sida, Hemsida, [Elektroniskt] (2010a). Tillgänglig:
<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Internationellt-samarbete-/Parisdeklarationen/>. Hämtdatum: 2010-04-23
- Sida, Hemsida, [Elektroniskt] (2010b). Tillgänglig:
<http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-arbetar-vi/>. Hämtdatum: 2010-05-02
- Sida, Hemsida, [Elektroniskt] (2010c). Tillgänglig:
<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Detta-ar-svenskt-bistand/Svensk-bistandshistoria/>. Hämtdatum: 2010-04-24
- Sida, Hemsida, [Elektroniskt] (2010d). Tillgänglig:
<http://www.sida.se/Svenska/Lander--regioner/Afrika/Tanzania/Utvecklingen-i-Tanzania/>. Hämtdatum: 2010-05-03

- Sverdrup, Ulf. (2007). "Policies", i Graziano, Paolo & Vink, Maarten Peter (red.). *Europeanization: new research agendas*. New York: Palgrave Macmillan
- Sverige. Regeringen. (2005). *Sveriges politik för global utveckling*. Stockholm: Regeringen
- Tallberg, Jonas (2010). *Europeiseringen av Sverige*. Stockholm: SNS Förlag
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber
- Van Willigen, John (2002). *Applied anthropology: an introduction*. 3rd ed. Westport, CT: Bergin & Garvey
- Wong, Reuben. (2007). "Foreign Policy", i Graziano, Paolo & Vink, Maarten Peter (red.). *Europeanization: new research agendas*. New York: Palgrave Macmillan