

Ett effektivare bistånd

Svenska civilsamhällesorganisationers implementering av
biståndseffektivitet

Tackord

Jag vill rikta ett stort tack till Diakonia, IM, Plan Sverige, SMR och Svenska kyrkan samt de personer som låtit sig intervjuats för ovärderlig information. Utan er deltagande hade denna uppsats inte varit möjlig. Jag vill även tacka teamet för det civila samhället på Sida för inspiration och ett speciellt tack till Camilla Lindström för vägledning.

Tack till Ricky för ovärderligt stöd, till Sandra och Rebecca för värdefulla kommentarer, samt till Sandra och Karin för alla timmar på SOL.

Abstract

In recent years several policies concerning Aid effectiveness has emerged for Swedish civil society organizations. This thesis investigates what facilitates and complicates implementation of these policies. The theoretical framework is constituted by a top-down perspective of implementation and three essential actor properties; *understand*, *can* and *will*, developed by Lennart Lundquist. The empirical material is primarily built on five semi-structured interviews with Swedish civil society organizations.

General explicit conclusions seem hard to find. However, some tendencies in the analysis emerge. First, the understanding of Aid effectiveness does not seem to be decisive, given that the policy-formulation and the interpretation are as general as expressed in the study. Second, an interpretation that the will to implement the policies exists seems reasonable. However, the primarily will of the organizations is to work with a wider definition, Development effectiveness. Thus, the prevalent will does not make implementation more difficult, given that the interpretation is not too narrowly defined by the decision-makers. Third, the internal organizational structures as well as external factors affects whether organizations fully can implement the policy or not. The latter points towards the need of extending the theoretical framework in order to fully grasp what facilitates and complicates implementation of Aid effectiveness.

Nyckelord: biståndseffektivitet, implementering, policy, civila samhället, organisationer, utvecklingseffektivitet

Antal ord: 9755

Förkortningar

AAA	Accra Agenda for Action
CSO	Civilsamhällesorganisation
GFG	Global Facilitation Group
IM	Individuell människohjälp
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OECD-DAC	OECD:s biståndskommitté
PGU	Sveriges politik för global utveckling
SADEV	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
SIDA	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SMR	Svenska missionsrådet

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Förförståelse	2
1.3	Tidigare forskning	2
1.4	Avgränsningar	3
1.5	Disposition	4
2	Metod och material	5
2.1	Metod	5
2.2	Empiriskt material	6
2.2.1	Urval.....	7
2.2.2	Intervjuer	7
3	Implementering	9
3.1	Implementering som organisering.....	10
3.2	Egenskaper hos tillämparen	13
3.2.1	Förståelse.....	14
3.2.2	Vilja.....	14
3.2.3	Förmåga.....	15
4	Riktlinjer kring biståndseffektivitet	16
4.1	Riktlinjer för ett effektivare bistånd	16
4.2	Utvecklingseffektivitet	18
5	Organisationers förståelse av biståndseffektivitet	20
5.1	Utvecklingseffektivitet – ett bättre begrepp?	21
6	Organisationers vilja att effektivisera biståndet	23
6.1	Arbetat länge med effektivitet.....	23
6.2	Internationella nätverk och utvecklingseffektivitet.....	24
6.3	Lärande kontra resultat.....	25
7	Organisationers förmåga att effektivisera biståndet	27

7.1	Verksamhetens struktur.....	27
7.1.1	Strukturering.....	27
7.1.2	Styrning.....	28
7.1.3	Resurser.....	28
7.2	Ökade krav.....	29
8	Slutsatser.....	31
9	Referenser.....	33
9.1	Primära referenser.....	33
9.2	Sekundära referenser.....	33
	Bilaga 1: Intervjuguide.....	36
	Bilaga 2: Utdrag ur Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009-2011.....	38
	Bilaga 3: Utdrag ur Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingsamarbete.....	39
	Bilaga 4: Utdrag ur Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014.....	40
	Bilaga 5: Utdrag ur Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället.....	41

1 Inledning

Debatten kring ett effektivt bistånd är idag högst aktuell. Under de senaste fem åren har det internationella biståndet sett en stor ökning i antalet policier på effektivitetsområdet. Detta är gensevaret av att biståndsvolymerna ökat det senaste decenniet samt att ifrågasättandet av hur biståndsmedlen används och vad det leder till har ökat.

Kvaliteten och effektiviteten inom biståndssektorn är en stor internationell angelägenhet och är starkt debatterad både på nationell och på internationell nivå. I syfte att nå utveckling och förbättra dessa människors situation har länder gått samman för att öka effektiviteten inom biståndet. Riktlinjer och handlingsplaner för att öka biståndseffektiviteten har tagits fram både på övergripande internationell nivå och på nationell nivå. Det nästkommande högnivåmötet kommer att hållas i Seoul år 2011.

Stort fokus har legat på att effektivisera det bilaterala biståndet. I kampen mot fattigdomen är det civila samhället en viktig aktör och har inom det internationella utvecklingssamarbetet erkänts en allt mer betydelsefull roll. Civilsamhällesorganisationer (CSO) har blivit viktiga aktörer både på givarsidan och i samarbetsländerna. En växande del av biståndet sker genom dessa organisationer. Under 2009 gick 5,5 miljarder kronor till insatser som genomfördes av organisationer. Av dessa gick 1,3 miljarder kronor till de organisationer som Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) skrivit ramavtal med¹. Eftersom organisationer får medel via Sida skall de också följa de riktlinjer och handlingsplaner som antagits. Civilsamhällesorganisationer har ett mervärde i att de kan nå andra delar och områden än vad det bilaterala biståndet kan och därför är det än viktigare att titta på CSO:s effektivisering av biståndet. För att biståndet ska kunna bli effektivare, även på organisationsnivå, är det således viktigt att få fram vad som gör att en organisation kan effektivisera biståndet respektive vilka svårigheter som kan uppstå.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att förklara vad det är som förenklar respektive försvårar civilsamhällesorganisationers implementering av policyn kring biståndseffektivitet. Frågeställningen som uppsatsen vilar på är:

¹ Siffrorna är hämtade från Sida, <http://www.sida.se/Svenska/Samarbetsparter/Det-civila-samhalletorganisationer/>

- Vad är det som förenklar respektive försvårar svenska civilsamhällesorganisationers implementering av policyn kring biståndseffektivitet?

Syftet är inte att ställa organisationerna mot varandra eller utvärdera vem som driver den mest biståndseffektiva verksamheten.

För att besvara frågeställningen använder jag mig av implementeringsteori och Lennart Lundquists² tre olika egenskaper som tillämparen bör inneha för att nå en lyckad implementering, nämligen: viljan, förståelsen och förmågan. Teorin är viktig att framhäva då den styr de genomförda intervjuerna, analysen och de slutsatser jag kommer fram till. Teorin kan därutöver utesluta övriga anledningar till vad som påverkar organisationernas implementeringsprocess.

Det finns en rad olika definitioner³ av begreppet *policy*. I denna uppsats kommer Heclors definition av policy att användas; ”A policy may usefully be considered as a course of action or inaction” (Heclor 1972:82), vilket uttrycks i befintliga riktlinjer och handlingsplaner, ”rather than specific decisions or actions.” (ibid.).

1.2 Förförståelse

Hösten 2009 gjorde jag praktik inom ramen för min utbildning på Sida, teamet för det civila samhället, vilket gav mig inspiration till att skriva denna uppsats om svenska organisationers biståndseffektivitet. Praktiken gav mig inblick i beredningsarbetet kring civilsamhällets organisationers ansökningar om medel. Detta kan ha präglat min syn på biståndseffektivitet, som kanske till och med är färgad av enskilda tjänstemäns syn på fenomenet. Samtidigt har praktiken utrustat mig med en fördjupad förförståelse för uppsatsens ämne; svenska organisationers arbete med biståndseffektivitet. Utan min erfarenhet från Sida hade jag troligtvis inte skrivit denna uppsats.

1.3 Tidigare forskning

Trots att ämnet diskuteras mycket på både nationell och internationell nivå är forskning kring biståndseffektivitet relativt begränsad. Det har gjorts och görs en hel del studier kring biståndseffektivitet men det är då främst utvärderingar och förberedande papers som produceras både nationellt och internationellt. I Sverige är det framförallt Sida, SADEV⁴ och UD⁵ som utför detta arbete, samt de svenska

² Professor i statsvetenskap vid Lunds universitet

³ Se exempelvis; Easton (1953:130), Hill – Hupe (2002:4), Jenkins (1978:15), Smith (1976:13)

⁴ Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete

⁵ Utrikesdepartementet

civilsamhällesorganisationerna. På den internationella nivån är det framförallt OECD-DAC⁶, men även andra länders nationella myndigheter och internationella organisationer, som står för detta arbete.

I Sverige är det främst Göran Hydén (2008) som forskar kring detta ämne. Dock rör den forskning som finns inte direkt organisationers arbete för att effektivisera biståndet, framförallt inte organisationers arbete inom givarländerna, utan istället multilaterala organisationer eller det civila samhället i utvecklingsländerna, och inte de nationella organisationerna.

1.4 Avgränsningar

Uppsatsen kommer enbart ta upp biståndseffektivisering inom svenska civilsamhällesorganisationer, som helt eller delvis arbetar med bistånd. Inom ramen för denna magisteruppsats har jag intervjuat fem utvalda organisationer. Tanken med uppsatsen är således att ge representativa exempel på vad som förenklar respektive försvårar organisationer implementering av biståndseffektivitet. Det är enbart svenska organisationers implementering av biståndseffektivitet som undersöks, trots att det generellt sett är större fokus på bilateral och på multilateral biståndseffektivitet i debatten och inom forskningen.

Uppsatsens fokus är begreppet biståndseffektivitet, men eftersom begreppet utvecklingseffektivitet även är ett viktigt begrepp inom biståndsdebatten kommer också detta att diskuteras.

Den detaljerade administrationen kan alltid förbättras inom organisationer, exempelvis hur organisationer hanterar ansökningar etc., dock kommer detta inte beröras i uppsatsen, då det skulle medföra mer omfattande intervjuer med fler personer på varje organisation och även observerande besök.

Fokus kommer att ligga på verksamheten inom det civila samhället, då majoriteten av de organisationer jag valt att intervjua⁷ är ramorganisationer⁸ och får bidrag ur anslagsposten *Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället*, dvs. får bidrag för denna verksamhet. Vissa organisationer har även humanitärt stöd och andra söker dessutom medel direkt från de olika landteamerna på Sida för annan verksamhet, men detta berörs inte i uppsatsen.

Uppsatsens syfte gör att förståelsen kring biståndseffektivitet enbart analyseras i ett större sammanhang. En djupare analys av begreppet hade varit en egen

⁶ OECD = Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (eng. Organisation for Economic Co-operation and Development), DAC = The Development Assistance Committee (OECD:s biståndskommitté).

⁷ Fyra av fem organisationer är ramorganisationer (se fotnot 7 för förklaring), medan IM får Sida-medel via paraplyorganisationen SMR.

⁸ En ramorganisation är en organisation som har ett avtal (ramavtal) med Sida att förmedla sida-medel vidare till organisationer i det civila samhället i mottagarländerna. Av de organisationer jag intervjuat är Svenska kyrkan, Diakonia, SMR, och Plan Sverige ramorganisationer. IM har ansökt om att få vara ramorganisation men har fått avslag.

uppsats i sig, då det krävs att olika begrepp som utgör själva biståndseffektivitetsbegreppet definieras och analyseras. Denna uppsats fokuserar mer på den generella förståelsen av policyn som ska implementeras och då bland annat förståelsen av denna.

1.5 Disposition

Efter det inledande kapitlet går jag först igenom metoden för uppsatsen i kapitel 2 följt av en teoribeskrivning i kapitel 3. Därefter, i kapitel 4 tas riktlinjerna kring biståndseffektivitet upp för att förse läsaren med nödvändig information inför analyskapitlen. Kapitel 5-7 utför analysen där teorin kopplas samman med det empiriska materialet. Uppsatsen avslutas med slutsatser i kapitel 8.

2 Metod och material

2.1 Metod

Generellt sätt finns det två övergripande metodologiska utgångspunkter inom statsvetenskapen; kvantitativ och kvalitativ metod. Vad gäller ämnet biståndseffektivitet inom svenska organisationer är en kvantitativ studie inte att föredra, då det skrivna materialet är begränsat och data kring organisationer verksamhet är svårtillgänglig. Därför tillämpas en kvalitativ fallstudiemetod, där fallet som studeras är implementering av biståndseffektivitet inom svenska civilsamhällesorganisationer. Fördelen med fallstudier är att de tillåter en djupare studie av ett specifikt område. Kvalitativa fallstudier innebär dock alltid begränsningar och generaliseringar är svåra att göra. Samtidigt är själva syftet med kvalitativa studier att det begränsade ämnet studeras på ett djupare plan och på så vis kan en sådan begränsad studie bidra med en del i ett större forskningsområde (Esaiasson et al 2007:19,104f).

För att besvara frågeställningen och föra resonemang kring organisationers implementering av biståndseffektivitet behövs ett analysredskap i form av ett teoretiskt ramverk kring implementering. Således kommer tillvägagångssättet att vara deduktivt. I denna uppsats används mer specifikt en så kallad hypotetiskt-deduktiv metod (Patel – Davidsson 1994), där den valda teorin styr vilken typ av information som samlas in och vilka frågor som ställs vid intervjuerna, samt hur informationen tolkas och vilka slutsatser som kan dras.

Eftersom syftet med studien är att tillämpa ett teoretiskt ramverk för att förklara ett specifikt fall, innehar uppsatsen en teorianvändande metod. Då fallet ställs mot teorin tenderar slutsatser i dessa typer av studier även att ha inslag av teoriprovning (Esaiasson et al 2007:42f).

Då det skrivna materialet är begränsat är det naturligt att använda en kvalitativ intervjumetod för att få fram primärmaterialet till uppsatsen⁹. Ibland kallas den kvalitativa intervjun även ostrukturerad eller icke-standardiserad intervju (Kvale 1997:19). Kvale menar dock att "[t]ekniskt sett är den kvalitativa forskningsintervjun halvstrukturerad, det vill säga varken ett öppet samtal eller ett strängt strukturerat frågeformulär." (Kvale 1997:19). Intervjuerna i denna uppsats är utformade efter denna ostrukturerade eller halvstrukturerade intervjuform, där inter-

⁹ I avsnitt 2.2 Empiriskt material nedan kommer jag gå mer in på hur urval och intervjuerna utformats i denna uppsats.

vjuerna genomfördes med utgångspunkten att intervjun skulle vara ett samtal, men med en struktur. Alla intervjuer följde samma intervjuguide¹⁰, i vilken jag ställt upp tre olika teman som intervjuerna skulle röra sig kring med ett antal frågor för respektive ämne. I en mer ostrukturerad intervju lämnas större utrymme för intervjupersonen att svara fritt och självständigt (ibid. 1997:13,32). Detta är en fördel för denna uppsats då faktorer som förståelse och vilja lättare tydliggörs då intervjupersonen själv kan formulera svaren.

2.2 Empiriskt material

Det empiriska materialet är begränsat till fem intervjuer med representanter för olika svenska civilsamhällesorganisationer. Detta möjliggör en mer ingående inblick, för att på så vis få den kännedom som behövs för att besvara frågeställningen, samtidigt som generella tendenser tillåts framträda.

De fem intervjuerna gjordes under april till juni 2010. Respondenterna består av: Micael Fagerberg från Individuell människohjälp (IM), chef för internationella avdelningen; Ulrika Modeér från Diakonia, Policy- och opinionsbildningschef; Eva Ekelund från Svenska kyrkan, Utvecklingsstrateg på internationella avdelningen; Mia Haglund Heelas från Plan Sverige, projektledare inom strategiutveckling, och Eva Christina Nilsson från Svenska missionsrådet (SMR), generalsekreterare¹¹.

När de fem intervjuerna var genomförda visade svaren från respondenterna på stora likheter, vilket visar på teoretisk mättnad (Esaiasson et al 2007:191). Fem intervjuer ansågs därför som tillräckligt underlag för att kunna få fram information och exempel på vad som gör effektivitet möjligt och vad som är problematiskt.

Intervjuerna med organisationerna är ett viktigt och centralt material för uppsatsen. Det finns dock risker med att luta sig alltför mycket åt kvalitativa intervjuer, till exempel för stor subjektivitet. Därför har jag valt att komplettera med sekundärmaterial, men på grund av begränsningar i tillgången endast i den mån materialet tillåtit.

Sekundärmaterialiet består framförallt av dokument och rapporter om, eller som berör, biståndseffektivitet som olika organisationer skrivit eller varit med och tagit fram. Inom detta område finns det mer skrivet av internationella organisationer. Dessa kan i viss mån ändå användas, då vissa svenska civilsamhällesorganisationer är knutna till internationella moderorganisationer eller internationella nätverk.

¹⁰ I bilaga 1 finns den intervjuguide som jag utgick ifrån vid mina intervjuer med organisationerna

¹¹ Information om respondenterna, finns även sammanställda i 7.2 Primära referenser

2.2.1 Urval

Urvalet av organisationer gjordes utifrån en tanke om att få en så stor variation av organisationer som möjligt. Urvalet innefattar både stora och små organisationer, samt både organisationer som verkar ha kommit relativt långt respektive de som inte kommit så långt i arbetet med att effektivisera biståndet. Denna information kommer från Sida/teamet för det civila samhället, som handlägger ansökningar om medel från ramorganisationerna. Från Sida har jag i vissa fall fått namn på personer som jag skulle vara relevanta att kontakta och ibland har dessa personer i sin tur hänvisat mig vidare till rätt person.

Jag har låtit organisationerna själva välja ut vem de anser bäst lämpad att genomföra intervjun. Detta har lett till att jag fått träffa kunniga personer på området. Eftersom organisationerna är olika uppbyggda ser intervjupersonernas position i organisationerna olika ut, men generellt är intervjupersonerna chef för antingen policy, strategi eller internationella avdelningen. Totalt har jag kontaktat nio olika organisationer varav fem organisationer valde att delta. Under intervjun på SMR var två personer närvarande, med generalsekreteraren som huvudintervjupersonen.

2.2.2 Intervjuer

Jag valde att enbart föra anteckningar under intervjun för att sedan direkt efter intervjun skriva rent anteckningarna. Genom att endast föra anteckningar finns dock en risk att intervjuaren glömmer bort detaljer och inte får med hela intervjun samt att citat i mindre utsträckning är möjligt.

En intervju kan även registreras på andra sätt, exempelvis genom att spela in intervjun med en diktafon. Fördelar med att bända en intervju är att det som faktiskt har sagts dokumenteras. Det finns dock en risk med för stor tilltro till bandspelaren, vilket vid tekniska problem eller ljud i bakgrunden kan förstöra intervjumaterialet (Jacobsen 1993:189).

Att enbart föra anteckningar gör att intervjuaren sätter sin tilltro till förmågan att komma ihåg (Kvale 1997:148). Eftersom att en hypotetiskt-deduktiv metod tillämpas i denna uppsats spelar dock inte detaljer en avgörande roll, eftersom mitt teoretiska ramverk till stor del bestämmer vad som är relevant. Därför är anteckningar fullt tillräckliga. Kvale (1997:148) menar att ”intervjuarens aktiva lyssnande och erinring kan i det idealiska också fungera som ett selektivt filter, som bevarar just de innebörder som är väsentliga för undersökningens ämne och syfte.” Jag fick även höra från en intervjuperson att det var bra ett jag inte hade en diktafon utan bara lyssnade och tog anteckningar, då det fick intervjupersonen att känna sig mer bekväm.

Ungefär samma frågor ställdes till alla intervjupersoner, men på grund av respektive intervjusituation och användandet av en semistrukturerad intervju metod

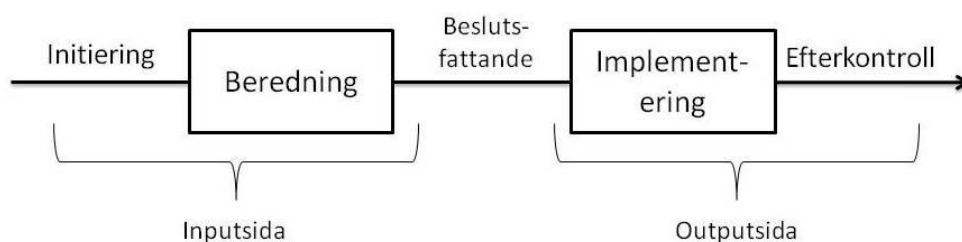
med en intervjuguide¹², kom delvis olika information fram. Detta påverkar inte uppsatsen negativt, då tanken är att intervjuerna ska komplettera varandra. Syftet är inte att jämföra organisationerna och se vilken organisation som är bäst, utan det viktiga är att få fram information kring vad som underlättar och gör att en organisation har förståelsen, viljan och förmågan att effektivisera biståndet.

¹² I bilaga 1 finns den intervjuguide som jag utgick ifrån vid mina intervjuer med organisationerna.

3 Implementering

Implementering handlar om hur politiska beslut genomförs i praktiken (Sannerstedt 2001:18). Det är formellt sett politikerna som har beslutsmakten och förvaltningen som har implementeringsansvar. I praktiken kan dock dessa funktioner vara mer otydliga och även ligga hos någon annan aktör (Lundquist 1987:70f). Detta är fallet när det gäller tillämpningen av biståndseffektivitet, eftersom även svenska organisationer som får Sida-medel ska tillämpa principerna för ett effektivt bistånd och inte enbart den statliga myndigheten.

Lundquist beskriver "[d]e stadier som leder till beslutsfattande; initiering och beredning" som processens inputsida, och "stadier som leder därifrån, alltså implementering och efterkontroll, till dess outputsida." (Lundquist 1992:13). "Outputaktiviteterna bör leda till att de fattade beslutet verkligen implementeras och de önskade effekterna uppnås." (ibid.). Policyprocessen finns uppställd nedan i figur 1. I denna uppsats kommer fokus ligga på implementering.



Figur 1 Policyprocessens stadier, efter Lundquists figur 1 (Lundquist 1992:13)

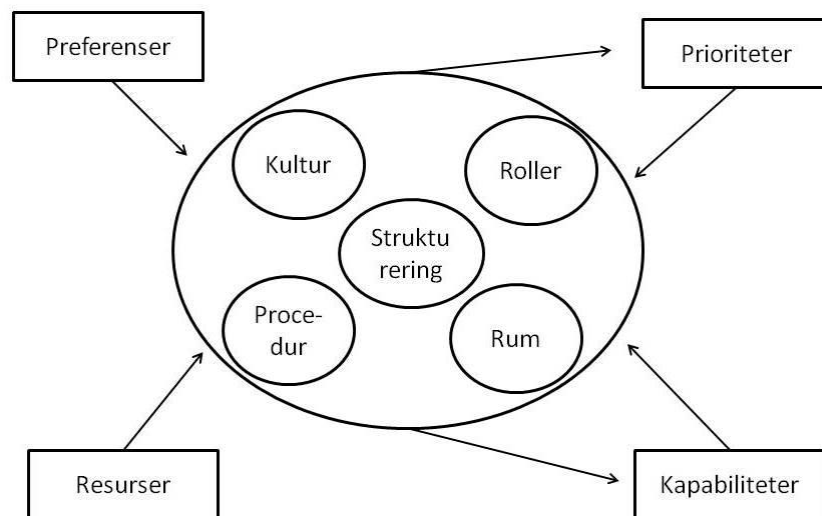
Flera forskare, däribland Paul Sabatier (2007), hävdar att det är svårt och irrelevant att bryta ut en del av policyprocessen för att enbart analysera detta enskilda stadium. När det gäller biståndseffektivitet är det dock högst relevant, eftersom implementeringen även sker genom civilsamhällesorganisationer som inte är en del av beslutsfattandet.

Pressmans och Wildavskys bok *Implementation – How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland* (1973) ses som startskottet i implementeringsforskningen. Boken kom att bli banbrytande då det tidigare saknades teori och litteratur kring implementering (Hill 2005:175).

Det var även Wildavsky och Pressman som initierade top-down perspektivet, vilket öppnade upp för analys av en viktig men tidigare försummad del av policyprocessen (Hill 2005:194). Top-down-perspektivet är djuptrotad i stadiemodellen¹³ och innefattar tydlig distinktion mellan policy formulering och implementering (Hill 2005:176). Top-down perspektivet har dock sina brister, vilket gjorde att bottom-up-perspektivet utvecklades (Hill 2005:194). Top-down-perspektivet tog inte hänsyn till att det i vissa fall kan utvecklas policies på implementeringsnivå alltså hos själva tillämparen, istället för hos beslutsfattaren. Denna uppsats tillämpar top-down-perspektivet då organisationerna inte varit med och utformat policyn kring biståndseffektivitet.

3.1 Implementering som organisering

Gränsen mellan organisationsteori och implementeringsteori är ofta otydlig enligt Rothstein. Han anser att implementeringsforskningen eventuellt är ett speciellt praxisorienterat perspektiv inom organisations- och förvaltningsforskningen (Rothstein 1986:51). Policyprocessen, speciellt implementeringen, är i stor utsträckning en organiseringsprocess (Hill 2005:196).



Figur 2 Modell för organiseringsprocessen, efter Lundquists figur 22 (Lundquist 1992:104).

Lundquist tar upp strukturering och organisering som viktiga komponenter för att organisationer skall klara av att lösa sina uppgifter, såsom att implementera ett

¹³ Stadiemodellen (the stages heuristic approach), som är ett teoretiskt ramverk som utvecklades på 80-talet, delar in policyprocessen i olika stadier: Agendasättning, policyformulering, implementering och utvärdering (Sabatier 2007:6).

politiskt fattat beslut. Lundquist ställer upp fem organiseringsvariabler; roller, procedurer, strukturering, kultur och rum. Dessa organiseringsvariabler samspelar även med preferenser och resurser, samt prioriteter och kapabiliteter (Lundquist 1992:105). Organiseringsvariablerna i figur 2 är viktiga för att förstå en organisations funktionssätt. Dessa utgör en teoretisk bakgrund till det ramverk som tillämpas i studien (se avsnitt 3.2).

Olika delar och individer i organisationen har specifika *roller*, inom vilka de förväntas agera på ett visst sätt. Detta är dock inte alltid fallet i praktiken, vilket är viktigt att vara medveten om. ”Roller kan struktureras på olika sätt, t.ex. hierarkiskt (chef och underordnad), funktionellt (stad och linje) eller efter uppgift (administration och verksamhet).” (Lundquist 1992:106).

För att utföra organisationens uppgifter behövs olika *procedurer*; alltså processer, mekanismer eller metoder. Dessa behövs för exempelvis koordinering, styrning och efterkontroll. ”Procedurer struktureras genom att man anger ansvarsförhållanden, tidmoment, resursfördelning och standards för aktiviteterna.” (Lundquist 1992:106). En stor del av en organisations beteende styrs av rutiner som ska hjälpa aktörerna i deras arbete. Organisationer har ett fast handlingsmönster som de ”ofta utan djupare överväganden väljer mellan när något inträffar” (ibid.).

Själva relateringen av organiseringsvariablerna till varandra och även till preferenser och resurser kallas *strukturering*. Struktureringen styrs av antingen aktörer utifrån eller genom interna beslut samt ”en spontan anpassning till vissa mönster”. (Lundquist 1992:107). Det är själva struktureringen som fördelar resurserna på de övriga organiseringsvariablerna och bestämmer på så vis organisationens externa kapabiliteter. Preferenser gynnas eller motarbetas, ”varvid resultatet blir organisationens prioriteter.” (ibid.).

Lundquist tar upp variabeln *kultur* och menar att den består av de värden och de verklighetsuppfattningar som råder inom organisationen. Lundquist skriver att kultur är ”det sociala eller normativa klister som håller en organisation samman.” (Lundquist 1992:107). ”Kulturen är en blandning av övertygelser, antaganden och värden beträffande roller och ansvar.” (ibid.). Kultur genererar helt enkelt identitet och gemenskap inom organisationen. Om dessa känslor är starka råder det antagligen en stark uppslutning bakom organisationens prioriteter. En organisation kan dock ha flera olika subkulturer, vilka även kan strida mot varandra (ibid.).

Lundquist sista och femte variabel är *rum*, där det skapas en avgränsning för organisationen vad gäller bland annat dess verksamhet och fördelning (Lundquist 1992:107).

Genom personal och styrning samt påverkan från andra aktörer kommer preferenser in i organisationen. *Preferenserna* relateras till organisationsvariablerna vid själva struktureringen och resultatet blir organisationens egna *prioriteter*, alltså organisationens egna värderingar och ställningstaganden (Lundquist 1992:105). *Resurserna* består av information, personal, material (exempelvis utrustning och

pengar) och legitimering¹⁴. Precis som med preferenserna relateras resurserna till övriga organiseringsvariabler vid strukturering. Resultatet blir då organisationens *kapabiliteter* (Lundquist 1992:105f).

Organisering kan genomföras på olika sätt; i form av ”processer med hög grad av medvetenhet” eller i ”spontana och kontinuerliga vardagsprocesser”. (Lundquist 1992:108). Enligt Lundquist är det en viktig fråga att ställa om en medveten organisering egentligen spelar någon roll eller om det istället är så att individer i organisationer driver igenom sin vilja oberoende av roller, strukturering, rum, procedurer och kultur (Lundquist 1992:108). Han ifrågasätter alltså vilken betydelse organiseringsvariabler har på organisationens sätt att fungera. Är det så att någon variabel är viktigare än någon annan? Han menar att det finns anledning att föra fram kultur som en viktigare variabel, eftersom den gör att det uppstår svårigheter när någon utifrån vill påverka organisationen. Vid förändring av någon av de andra variablerna kan organisationskulturen motverka den nya konstruktionen (ibid.). ”Dessutom är organisationers sätt att lösa sina uppgifter kulturberoende, vilket kan göra det svårt att introducera nya uppgifter” (Lundquist 1992:108).

Om organisationer ses utifrån ett kulturellt perspektiv är det hur organisationer egentligen fungerar som studeras. Organisationskulturen bestämmer hur organisationer ser på olika saker, vad som är bra och dåligt. Beroende på kulturen är en organisation framgångsrik eller inte. Detta synsätt har dock kritiserats, enligt Jacobsen och Thorsvik, då de som framhäver kultur som en framgångsfaktor inte har en gedigen definition av kultur inom en organisation. Ofta är fallet att ”kultur operationaliseras som en konsensus kring värderingar och bortser från den faktiska kulturella mångfalden som finns i organisationen.” (Jacobsen – Thorsvik 2008:132ff).

Normalt förändras organisationer i linje med deras befintliga identitet och kultur, värderingar och verklighetsuppfattning och uppfattas då som trögörliga i modern organisationsteori (Sannerstedt 2001:42). Generellt brukar det sägas att komplexa organisationer är trögörliga och på så vis kan implementering vara problematisk (ibid.:41). Deras beteende styrs av ”kulturbestämda regler som visar sig i organisationens handlingsrutiner.” (ibid.:42). Rutinerna avspeglar värderingar och verklighetsuppfattningar, intressen och förväntningar. Detta visar på att organisationer är svåra att förändra utifrån och att de ”uppvisar motstånd eller trögörlighet när de ställs inför kravet att implementera nya reformer.” (Sannerstedt 2001:42).

Sannerstedt menar dock att även om organisationer kan vara trögörliga så är organisationer ständigt i förändring bland annat genom interna förändringar, så som personalsammansättning, men också på grund av politiska signaler, kritik från intressenter och förändringar i den omvärld organisationerna verkar i, samt ny teknik och nya kunskaper (Sannerstedt 2001:42). Förändring innebär i många fall nytänkande och att man måste göra något nytt. Jacobsen och Thorsvik menar

¹⁴ Legitimering i detta sammanhang betyder, enligt Lundquist (1992:105) att aktörerna i omgivningen tror att organisationen har befogenhet att fatta vissa beslut och att de innehar en skyldighet att lyda.

istället att man ofta ser att organisationer går tillbaka till att bland annat använda gamla och välbeprövade organiseringsstrukturer och värderingar (Jacobsen – Thorsvik 2008:413). Trots att implementering av en viss policy går hand i hand med organisationens intresse kommer komplexiteten i organisationen innebära att förändringar tar tid (Sannerstedt 2001:42).

Jacobsen och Thorsvik (2008:69f) tar även upp organisationsstruktur som en förutsättning för att målsättningar skall nås. De menar att organisationsstruktur leder till tre effekter; fokus, koordinering och stabilitet. Strukturering skapar fokus genom att avgränsa vad det är organisationen ska ägna sig åt. Strukturen fungerar även som koordinerande. Det som en organisation inte är lämpad för att göra ska istället samordnas med andra aktörer. Till sist främjar struktur och stabilitet att ramar, inom vilka man arbetar, skapas. Frågan som Jacobsen och Thorsvik ställer sig är om dessa strukturer är positiva eller negativa. De kommer fram till att strukturer både kan hjälpa organisationer men samtidigt stjälpa i vissa fall.

3.2 Egenskaper hos tillämparen

Hos organisationerna, tillämparna av en policy i detta sammanhang, måste det dock finnas, även om organisationerna ser olika ut, vissa gemensamma egenskaper för att en policy ska kunna implementeras.

Om dessa inte finns kan implementeringen lida av vissa svårigheter. Exempelvis kan styrningen från regeringen och ansvariga myndigheter uppfattas som otydlig, vilket gör att aktören inte förstår precis vad som åsyftas. Det kan dessutom vara så att aktören inte kan eller vill följa styrningen (Lundquist 1992:73). Därför menar Lennart Lundquist (ibid.) att en lyckad implementering kräver följande egenskaper av tillämparen:

1. tillämparen förstår hur beslutet är avsett att tillämpas
2. tillämparen vill följa beslutsfattarens intentioner
3. tillämparen har förmågan att verkställa beslutet

Med lyckad implementering menas att implementeringen sker på ett sådant sätt som styrningen avsett, alltså att de uppsatta målen uppnås (Lundquist 1992:73). Enligt Vedung (1998) har denna klassificering återkommande använts framgångsrikt i implementeringsforskningen. I denna uppsats är tillämparna av implementering av biståndseffektivitet organisationer inom det civila samhället, och inte statlig eller kommunal verksamhet; vilka ofta agerar som fall i teoretiska och forskningsmässiga sammanhang. Vedung (1998:182) menar också att resonemangen kring förståelse, vilja och förmåga avser alla inblandade aktörer i genomförandet av en offentlig politik, även om de ofta illustreras på myndighetsnivå.

3.2.1 Förståelse

Med förståelse menas att organisationen förstår styrningen från politiker och i förlängningen myndigheter (Lundquist 1992:76). Vedung (1998:180) menar att förståelsen av reformen hos de berörda aktörerna inverkar på dess resultat och beskriver förståelse som något som känns igen och att innebörden begrips. Om aktörer som måste följa ett visst policybeslut känner till policyn, men inte själva innebörden av denna, leder det till att resultat inte uppnås. ”Bristfällig kunskap om reformens innebörd påverkar naturligtvis implementeringen och därmed utfallet.” (ibid.).

I bästa fall preciserar beslutsfattarna de politiska målsättningarna, men ofta får förvaltningen, eller andra som ska implementera ett beslut, sätta sina egna mål. Även om mål är formulerade kan de vara alltför ospecifika, vilket gör att organisationen måste formulera egna undermål, utifrån bästa förmåga (Ahlbäck 2001:288). Rothstein (2001:71) menar dock att det inte alltid är möjligt att formulera konkreta mål som tar i beaktande olika tänkbara situationer.

3.2.2 Vilja

För att en implementering skall ske och vara framgångsrik måste det finnas en vilja att implementera policyn inom organisationen (Lundquist 1992:75). Sannerstedt (2001:37) diskuterar hur egenskaperna hos tillämparen påverkar implementeringen (i positiv eller negativ riktning). Han menar att ett vanligt utfall är att aktörer som ska implementera inte tycker att det politiska beslutet är bra. Sannerstedt poängterar dock att denna eventuella ovilja att genomföra politiskt fattade beslut inte måste uppfattas som motsträvighet och sabotagevilja. Det kan istället vara så att tillämparen anser att beslutet är olämpligt (ibid.). Ibland kan det även finnas omständigheter som gör att det kan vara berättigat för tillämparen att motsätta sig beslutet på grund av att tillämparen generellt innehar en stor kompetens inom ett visst område. Den professionella kompetensen ger alltså tillämparen en legitim grund för att motsätta sig beslutet (ibid.).

Motsträvigheten att implementera ett beslut kan bero på lokala förutsättningar, behov, önskemål och värderingar (Sannerstedt 2001:37). Den främsta viljan hos en aktör kan bestå av något annat, exempelvis att expandera eller att rent av överleva, snarare än intresset att implementera en viss policy som aktören inte varit med och beslutat kring (Vedung 1998:181).

Om istället det politiska beslutet skulle strida mot organisationens intresse, identitet, kultur, värderingar eller verklighetsuppfattning kommer organisationen att göra motstånd. Detta kan uppfattas som bakåtsträvan och olydnad. Samtidigt kan det ses som att organisationen besitter goda kunskaper om verksamheten och anser att deras arbetssätt är det rätta och därför inte vill implementera beslutet (Sannerstedt 2001:42).

Organisationer är dock ofta intresserade och beroende av fortsatt ekonomiskt stöd, vilket leder till att en inlärningsprocess skapas och verksamheten anpassas för att kunna möta de nya kraven som ställs. Anpassning kan då ske verbalt och

symboliskt i synnerhet om beslutsfattarens möjlighet till efterkontroll är liten (ibid.).

3.2.3 Förmåga

Slutligen krävs det att organisationen har förmågan att implementera en policy. Organisationen måste därför inneha de resurser som behövs (Vedung 1998:180). Detta innefattar dock inte enbart ekonomiska, utan även kunskapsmässiga resurser.

En organisations förmåga att vidta önskade åtgärder påverkar alltså resultatet. Att det exempelvis råder brist på pengar kan leda till att man inte kan anställa tillräckligt med personal. Men även om de finansiella förutsättningarna finns kan det dock råda brist på personal och fysiska resurser. Dessutom kanske personalen inte har de rätta kvalifikationerna som verksamheten kräver (Vedung 1998:180f).

Sannerstedt (2001:35f) ifrågasätter kopplingen mellan resursbrist och implementeringsproblem. Politikens ofta högt satta målsättningar borde istället tolkas som ambitioner och inte som specifika mål; som ska uppnås fullt ut. På så vis säger han att "[e]n bristande måluppfyllelse bör då inte främst ses som ett implementeringsproblem." (Sannerstedt 2001:36). Han poängterar istället att syftet med målsättningarna är att tillämparen skall göra sitt bästa för att uppnå målen, med de tillgängliga resurserna. En ytterligare viktig faktor för en lyckad implementering är, enligt Lundquist, att de beslutade åtgärderna får de effekter som organisationen eftersträvar (Lundquist 1992:76-81).

4 Riktlinjer kring biståndseffektivitet

4.1 Riktlinjer för ett effektivare bistånd

När biståndet i vissa fall inte varit tillräckligt effektivt har det förklarats av ett illa koordinerat bistånd som inte tagit hänsyn till fattiga länders förutsättningar, kapacitet och önskemål. (Odén 2008:7).

På grund av en utbredd syn på bistånd som ineffektivt gick länder i början av 2000-talet samman för att ta fram riktlinjer för ett effektivt bistånd. År 2002 hölls det första internationella toppmötet om biståndseffektivitet vilket utmynnade i Romdeklarationen. Men det var toppmötet i Paris, 2005, som kom att bli det egentliga startskottet för arbetet mot ökad biståndseffektivitet och tydligare resultatredovisning. Ett antal länder och internationella organisationer, däribland Sverige, skrev under Parisdeklarationen¹⁵ och åtog sig att följa de riktlinjer som ställdes upp i denna handlingsplan (Sida, 2009-06-09, Odén 2008:7). Riktlinjerna kan sammanfattas som att:

- Givar- och mottagarländer ska bli bättre på att redovisa resultat.
- Mottagarländerna ska ta ett större ansvar för sin egen utveckling.
- Givarna ska samordna sig bättre med varandra.
- Mottagarländerna ska fortsätta genomföra ekonomiska och politiska reformer. Syftet är att stärka den demokratiska utvecklingen för att bättre kunna bekämpa fattigdomen.
- Biståndsländerna ska anpassa sitt bistånd bättre till förhållandena i varje enskilt samarbetsland, vilket kräver förändrade metoder. (Sida 2009-06-09).

Dessa fem nyckelprinciper om ägarskap, givaranpassning, harmonisering, resultatrapportering och ömsesidigt ansvar ska alltså följas för att uppnå ett effektivare bistånd och på så vis minska fattigdomen (Odén 2008:25).

Detta fokus utformades av OECD-DAC, OECD:s biståndskommitté (Odén 2008:15). Detta är ett viktigt forum för givarländers samarbete när det gäller normer och definitioner kring bistånd.

¹⁵ Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005)

Riktlinjerna i Parisdeklarationen har förklarats som ett paradigmskifte inom utvecklingssamarbetet, då biståndsgivare och mottagare gjorde specifika åtaganden för att förbättra effektiviteten inom biståndet fram till år 2010 (Odén 2008:7f). Parisdeklarationen ska även bidra till att FN:s millenniemål¹⁶ blir mer mätbara (Sida, 2009-06-09).

Anledningen till Parisagendans uppkomst ligger i att biståndsvolymerna fördubblats mellan från år 2000 och 2005; från 50 till 100 miljarder dollar. Det stod även klart att flera av givarländernas parlament länge varit skeptiska till hanteringen av biståndet och därför ville effektivisera denna hantering av biståndsanslagen. Samtidigt befann sig mottagarländerna i en allt mer pressad situation då även de hade svårt att effektivt hantera det växande biståndet samt tillgodose de krav och önskemål som kom från givarländerna (Sida, 2009-06-09).

Kindornay och Morton (2009:1) menar att Parisdeklarationen förklarar det tekniska kring biståndseffektivitet, men inte definierar begreppet. En oberoende utvärdering av Parisdeklarationen föreslår dock att en definition går att finna i deklARATIONEN. Enligt denna kan biståndseffektivitet definieras som ett ”arrangement for the planning management and deployment of aid that is efficient, reduces transaction costs and is targeted towards development outcomes including poverty reduction.” (Stern 2008:7). Denna definition tenderar att fokusera på hur biståndsmedlen faktiskt spenderas, även om det generellt sägs att biståndet har en utvecklingsorienterad avsikt (Kindornay – Morton 2009:1).

År 2008 kom ett uppföljningsmöte av Parisdeklarationen och det skapades ett kompletterande dokument; Accra Agenda for Action¹⁷ (AAA), som poängterade att civila samhällets organisationer skulle få mer inflytande. Där diskuterades även civilsamhällets roll i relation till principerna för ett effektivare bistånd (Plan IMT/NDT Meeting 2008:2, AAA 2008), vilket inte gjordes i Parisdeklarationen (2005) Utifrån dessa internationella överenskommelser har utrikesdepartementet tillsammans med Sida tagit fram handlingsplaner för arbetet med att öka biståndseffektiviteten. I handlingsplanen¹⁸ som gäller åren 2009-2011 beskrivs fokuseringen så här;

Handlingsplanen fokuserar på områden som är särskilt avgörande för ökad effektivitet i utvecklingssamarbetet och områden där Sverige särskilt behöver förbättra sin prestation. Särskild vikt läggs vid användning av ländernas eller samarbetsorganisationernas system, tillämpning av programansatser¹⁹ och resultatorientering (Sveriges handlingsplan).

¹⁶ Millenniemålen syftar bland annat till att halvera fattigdomen fram till 2015, se t.ex. <http://www.un.org/millenniumgoals/>

¹⁷ Agenda for Action är en handlingsplan för att effektivisera biståndet som antogs i Accra i Ghana 2008.

¹⁸ Utdrag ur handlingsplanen om de sju prioriteringarna kring biståndseffektivitet finns att läsa i bilaga 2.

¹⁹ Författarens notering; med programansats menas ett samlat stöd för ett utvecklingsprogram och att stöd då inte ges till enskilda projekt.

Dessutom tas det upp, både i policyn²⁰ och i strategin²¹ för stöd till det civila samhället i utvecklingsländer, vad organisationerna ska uppnå angående biståndseffektivitet. I strategin står det exempelvis att ”principerna om biståndseffektivitet ska tillämpas av alla aktörer som erhåller och förmedlar svenskt bistånd, inklusive svenska CSO.” (CSO strategin).

Ett kompletterande dokument är instruktionen för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället²² som Sida har tagit fram. I denna står att ”[p]rinciperna om biståndseffektivitet[...]ska i så hög grad som möjligt tillämpas i utvecklingssamarbetet inom anslagsposten.” (Instruktionen 2010).

Arbetet med att effektivisera biståndet har pågått i snart ett decennium. Sverige innehar en ledande roll i det internationella arbetet för att öka biståndseffektiviteten och har varit drivande när det gäller att sjösätta Parisdeklarationen. Internationellt sett har Sveriges biståndsverksamhet ett gott anseende. Det finns dock utmaningar som Sverige står inför, såsom hur biståndet skall levereras och kvalitén på verksamheten förbättras (Odén 2008:7f).

Man kan fråga sig om det är för kort tid inpå att undersöka anledningarna till framgång eller att man inte kommit så långt i effektiviseringen av biståndet inom de svenska organisationerna då det inte är alltför många år sedan Parisdeklarationen och AAA antogs. I Sverige började dock effektivitetsarbetet långt innan de internationella överenskommelserna antogs. 2002 antogs Sveriges politik för global utveckling²³ (PGU), där det framgår hur arbetet för att effektivisera biståndet ska ske (PGU 2002). Utvecklingssamarbetet fick då ett enda mål; ”Att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor” (Sida 2005). På så vis har arbetet med att effektivisera biståndet pågått i minst åtta år. PGU:n (2002) väckte stort intresse när den kom och framhålls i vissa sammanhang som en föregångare (Odén 2008:9).

Tillsammans med millenniemålen utgör alltså Parisdeklarationen och AAA det främsta internationella ramverket för givare och mottagares arbete för att effektivisera biståndet (Kindornay – Morton 2009:1).

4.2 Utvecklingseffektivitet

Även om det är begreppet biståndseffektivitet som står i fokus i denna uppsats är det viktigt att även nämna ett annat centralt begrepp inom bistånds- och utvecklingsdebatten som på senare tid fått fäste i den internationella policydebatten,

²⁰ Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete. Kapitlet *Ökad biståndseffektivitet och måluppfyllelse* i policyn finns att läsa i bilaga 3.

²¹ Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014, Kapitlet *Ökad biståndseffektivitet* i strategin finns att läsa i bilaga 4.

²² Kapitlet *Tillämpning av principerna för biståndseffektivitet* i instruktionen finns att läsa i bilaga 5

²³ PGU syftar till ökad samstämmigheten inom och mellan olika politikområden för att på så vis uppnå en rättvis och hållbar global utveckling. Benämns även som samstämmighetspolitik.

nämligen *utvecklingseffektivitet*. Många aktörer ifrågasätter begreppet biståndseffektivitet och anser att begreppet är för begränsat för att kunna beskriva resultatet av den övergripande utvecklingsprocessens samarbete. På grund av detta uppkom det bredare begreppet utvecklingseffektivitet²⁴, vilket framförallt CSOs lyfter fram (Kindornay – Morton 2009:1f).

Enligt Kindornay och Morton (2009:1) är en gemensam förståelse för utvecklingseffektivitet svårfångad. Termen används olika av olika aktörer. I kontrast till biståndseffektivitetsbegreppet som är mer avgränsat innehar utvecklingseffektivitetsbegreppet en större räckvidd och saknar därför tydlighet vad gäller dess betydelse i praktiken. Vissa analytiker och biståndsaktörer gör inte en större distinktion mellan bistånds- och utvecklingseffektivitet och ibland används termerna kompatibelt med varandra (Kindornay – Morton 2009:2).

Utvecklingseffektivitetsbegreppet kommer att vara del av agendan på högnivåmötet kring biståndseffektivitet, som hålls i Seoul, Sydkorea, 2011 (Kindornay – Morton 2009:1).

Utvecklingseffektivitetsbegreppet stöds framförallt av två stora forum för det civila samhället; Better Aid och Open Forum. Dessa två forum är CSO-ledda processer som kompletterar varandra. Open Forum fokuserar på hur organisationer inom det civila samhället kan förbättra den egna effektiviteten som utvecklingsaktörer (Open Forum 2010-07-02). Open Forum-initiativet är öppet för alla organisationer i det civila samhället världen över och leds av Global Facilitation Group (BOND 2008).

Better Aid förenar cirka 700 biståndsorganisationer inom det civila samhället och har arbetat med utvecklingssamarbete och biståndseffektivitetsagendan sedan januari 2007. Better Aid leder många aktiviteter inom civilsamhället, såsom landkonsultationer, studier och granskningar som ska leda fram till högnivåmötet 2011 (HLF-4) (Better Aid).

²⁴ Se avsnitt 5.1 för vidare diskussion kring begreppet

5 Organisationers förståelse av biståndseffektivitet

Biståndseffektivitetsbegreppet förklaras vanligtvis genom de ovannämnda riktlinjerna och det är genom dessa som organisationerna tolkar begreppet. Parisdeklarationen och Sveriges handlingsplan tenderar att betona givarnas hantering av biståndet snarare än att vägleda dem till att uppnå målen. Detta står i viss kontrast till Kindornays och Mortons (2009:1) definition av begreppet, då de menar att biståndseffektivitet refererar till hur effektivt biståndet kan uppnå förväntat resultat och fastlagda mål för biståndsåtgärder. Eva Ekelund (intervju 2010-05-10) förklarar att biståndseffektivitet innebär att biståndet levereras så effektivt som möjligt och gör därmed en tolkning i linje med riktlinjerna. Hon menar dock att biståndet i sig inte leder till en rättvis global utveckling, utan det behövs förbättringar inom andra områden tillsammans med bistånd. Eva Christina Nilsson (intervju 2010-06-07) gör en liknande monetär tolkning och förklarar att med biståndseffektivitet menas att pengarna som utgör biståndet används maximalt. Hon anser också att begreppet är ett för begränsat uttryck, samt att det tenderar att bli alltför tekniskt. Ulrika Modeér (intervju 2010-05-05) betonar att biståndseffektivitet kan tolkas på olika sätt och menar att om biståndseffektivitet innefattar en mer teknisk definition så är begreppet inte tillräckligt för att förklara och vägleda till ett bättre utvecklingsarbete. Detta visar på att en snäv tolkning tenderar att fokusera på tekniska delar, som exempelvis redovisningen av hur biståndsmedlen används och hur givarorganisationerna redovisar resultat.

Modeér (intervju 2010-05-05) poängterar utöver detta att begreppet även innefattar ömsesidigt ansvar, ägandeskap, samordning och koordinering (Modeér, intervju 2010-05-05) och hänvisar då till att Parisdeklarationen lyfter fram att det är mottagarländerna som äger projekten och att det är viktigt med samstämmighet, samt att länder bör harmonisera sitt bistånd (Lodénius 2008:10). Även Micael Fagerberg (intervju 2010-04-29) tar upp begrepp som lokalt ägande, delaktighet, resultatansvar och samverkan då han förklarar hur IM arbetat med en effektivisering av biståndet.

I och med att det inte verkar finnas en helt enhetlig och tydlig definition av biståndseffektivitet och att det innefattas av många generella underkategorier är det således svårt att utvärdera om förståelsen finns hos organisationerna. Organisationerna tenderar att redogöra för huvudbegreppen från riktlinjerna då de talar om biståndseffektivitet. Dock tenderar svaren att, i likhet med riktlinjernas formuleringar, vara abstrakta och generella vilket gör det svårt att veta om det finns en djupare förståelse.

Mia Haglund Heelas (intervju 2010-05-11) ser ett problem då biståndseffektivitet kommer från och är utvecklat enbart från givarnas håll, och syftar då

på den statliga förvaltningen. Nilsson (intervju 2010-06-07) anser också att det är ett begrepp som har tagits fram inom den statliga sfären och att CSOs inte var med i framtagandet av Parisdeklarationen. Lodenius (2008:10) framhäver även att det civila samhället inte finns omnämnt i deklarationen.

En konsekvens av att CSOs inte deltagit i framtagandeprocessen är att begreppet uppfattas som snävt, vilket betonas av Modeér (intervju 2010-05-05). Detta eftersom utvecklingsländer innefattas av andra principer än de som omfattas av punkterna i Parisdeklarationen. Därmed kan förståelseproblematiken vara omvänd, så att riktlinjerna inte motsvarar organisationernas förutsättningar. Det kan råda en avsaknad av förståelse för organisationers implementering hos givarna. Ett exempel på detta är att under högnivåmötet i Accra betonade representanter från det civila samhället behovet av att se bortom biståndseffektivitet, eftersom biståndet allena inte kan minska fattigdomen och skapa rättvisa för fattiga och utsatta människor (Act Alliance 2010).

Modeér menar dock att Diakonia inte har problem att följa de uppsatta riktlinjerna utan länge arbetat på detta sätt, längre tillbaka än vad dessa policydokument och handlingsplaner har funnits (Modeér, intervju 2010-05-05). Inte heller Ekelund menar att biståndseffektivitet är nytt, utan att arbetet med detta har funnits sedan Marshallplanen. Ekelund menar dock att gentemot CSOs är biståndseffektivitet något nytt och positivt för att kunna visa på hur pengarna används, men inte praktiskt om det måste göras för varje krona (Ekelund, intervju 2010-05-10).

5.1 Utvecklingseffektivitet – ett bättre begrepp?

Majoriteten av respondenterna tog upp att det finns ett bättre begrepp än biståndseffektivitet. De gick därför snabbt över till att förklara innebörden av begreppet utvecklingseffektivitet. De betonade därmed att de snarare vill arbeta mot ett vidare begrepp (Ekelund, intervju 2010-05-10, Haglund Heelas, intervju 2010-05-11, Nilsson, intervju 2010-06-07, Modeér, intervju 2010-05-05). Nilsson uttryckte det som att; ”[u]tvecklingseffektivitet har ett annat perspektiv och ett annat synsätt som SMR anser är bättre.” (Nilsson, intervju 2010-06-07).

Biståndseffektivitet är begränsat då det inte inbegriper effektivitet i termer av att minska fattigdomen genom andra politikområden än bistånd, såsom exempelvis handel och jordbruk, vilket utvecklingseffektivitet gör. Begreppet utvecklingseffektivitet innefattar alltså en sammanfogning av olika områden i syfte att ytterligare förbättra situationen för utsatta människor. I Accra fastslogs det att effektivisering ska ske med hänsyn till bland annat mänskliga rättigheter, miljö och jämställdhet. Det innefattar på så vis ett långsiktigare perspektiv, samt att fokus ligger på de fattigas situation (Ekelund, intervju 2010-05-10). Ekelund och Modeér menar båda att utvecklingseffektivitet därmed är mer i linje med PGU (Ekelund, intervju 2010-05-10, Modeér, intervju 2010-05-05). PGU:n innebär ett bredare perspektiv och tar upp samstämmighet, vilket Modeér anser utelämnas i begreppet biståndseffektivitet. För att kunna nå upp till PGU:n behövs därför snarare utvecklingseffektivitet (Modeér, intervju 2010-05-05).

Nilsson menar att biståndseffektivitet kan utgöra en del av utvecklingseffektivitet (Nilsson 2010-06-07) och Modeér (intervju 2010-05-05) anser att begreppet utvecklingseffektivitet innefattar mer och är mindre teknokratiskt än biståndseffektivitetsbegreppet. Men om biståndseffektivitet ses på ett bredare sätt så innefattas många delar av utvecklingseffektivitet i biståndseffektivitetsbegreppet, menar hon.

BOND lyfter dock fram att det inte finns en gemensam förståelse eller definition av vad effektivitet innebär (BOND 2008:2). En övergång från biståndseffektivitet till utvecklingseffektivitet kan medföra en bättre anpassning till organisationernas arbete. Samtidigt medför detta en övergång till ett än bredare begrepp, vilket kan vara ett problem om inte en gemensam definition framträder. Förståelsen av vad som ska implementeras är snarare beroende av hur respektive begrepp definieras än om en övergång sker.

6 Organisationers vilja att effektivisera biståndet

För att tillämparen ska kunna implementera en policy måste det finnas en vilja inom organisationen att göra detta. Nedan kommer ett antal områden diskuterat som visar på hurvida viljan finns i implementeringsarbetet.

6.1 Arbetat länge med effektivitet

Modeér (intervju 2010-05-05), Nilsson (intervju 2010-06-07) och Haglund Heelas (intervju 2010-05-11) lyfter fram att deras organisationer länge arbetat med att effektivisera biståndet. Modeér poängterar att Diakonia har arbetat under mer än 10 år med effektivisering av biståndet, alltså långt innan Parisdeklarationen kom. Diakonia har även alltid arbetat för att stärka civilsamhället i utvecklingsländer och att ägandeskapet ska ligga hos partnerorganisationen. Utåt sett syns det inte att Diakonia stödjer ett visst projekt, vilket ofta är fallet hos andra organisationer. Hon menar att det är ett tydligt exempel på vart ägandeskapet ligger (Modeér, intervju 2010-05-05). Haglund Heelas anser att Plan International är effektiva på grund av att organisationen funnits i över 70 år. Detta gör att Plan har inarbetade procedurer och använder samma system runt om i världen. De under lång tid uppbyggda systemen hos Plan International underlättar således för Plan Sverige²⁵ att vara effektiva (Haglund Heelas, intervju 2010-05-11).

Även hos SMR är inte arbetet med att effektivisera biståndet något nytt, utan har funnits med länge och organisationen har på så vis inte ändrat sin verksamhet i och med de nya kraven på biståndseffektivitet (Nilsson, intervju 2010-06-07). Då det gäller delaktighetsprincipen har IM inte heller behövt förändra sin verksamhet menar Fagerberg (intervju 2010-04-29), eftersom IM alltid har arbetat med hjälp till självhjälp, som enligt honom tyder på att de arbetar och strävar efter att arbeta effektivt. IMs arbete går hand i hand med de riktlinjer som poängterar ökad biståndseffektivitet, menar han.

Samtidigt har IM och även Svenska kyrkan under de senaste åren förändrat sin verksamhet för att öka effektiviteten. Sedan år 2003 har Svenska kyrkan arbetat med att minska antalet länder och projekt, samt fasat ut dem som blivit mer ekonomiskt stabila och dem där det finns förutsättningar för att skapa sociala trygg-

²⁵ Plan Sverige startade sin verksamhet 1997 och är en självständig del av den internationella organisationen. Plan International grundades 1937 och finns idag i 66 länder.

hetssystem och utveckling utan bistånd (Ekelund, intervju 2010-05-10). IM så sin sida har gått från att varit projektinriktade till att nu för drygt ett år sedan bestå av 10 program under vilka insatserna samlas (IM:s verksamhetsberättelse 2009:4), vilket leder till bättre koordinering (Fagerberg, intervju 2010-04-29).

Att organisationerna arbetat länge med en effektivisering av biståndet, de flesta längre än vad riktlinjer och handlingsplaner funnits, visar på att viljan finns och redan fanns innan dessa kom. Även om riktlinjer och handlingsplaner kring biståndseffektivitet kommer från beslutsfattare, och att så ofta är fallet enligt teorin, finns viljan genom att organisationerna själva längre arbetat med att effektivisera på ett liknade sätt. Detta trots att organisationerna inte varit med och utformat handlingsplanerna.

6.2 Internationella nätverk och utvecklingseffektivitet

Ett av kraven i handlingsplanen är att givarna ska samordna sig bättre med varandra. Majoriteten av organisationerna²⁶ är med och påverkar och arbetar för biståndseffektivitet genom två internationella forum; Better Aid och Open Forum (se kapitel 4.1). Svenska kyrkan är även med i ACT-alliansen, som är ett multilateralt samarbete mellan ett hundratal organisationer och kyrkor, för att bli mer effektiva och på så vis ge fler utsatta människor bättre förutsättningar att bli självförsörjande (Svenska kyrkan 2010). Diakonia arbetar genom och koordinerar partners i ett globalt nätverk (Diakonia 2009-09-25). SMR har ett stort engagemang i Concord Europa²⁷ genom att Eva Christina Nilsson under flera år varit vice ordförande för organisationen (Nilsson, intervju 2010-06-07).

Utvecklingseffektivitetsbegreppet diskuteras nu inom olika internationella konstellationer, bland annat inom Open Forum och detta kommer specifikt att göras hösten 2010 i olika landkonsultationer, varav en kommer att ske i Sverige. Detta menar organisationerna är en process som pågår och som är mycket större än Accra ur ett civilsamhällesperspektiv. Det är många fler CSO:s som är med än vad det var länder och multilaterala organisationer under Accra. Under konsultationen strävas det efter att fastställa vad utvecklingseffektivitet innefattar. Det ska även diskuteras vad Parisdeklarationen och AAA betyder för civilsamhället (Nilsson, intervju 2010-06-07, Ekelund, intervju 2010-05-10, Haglund Heelas, intervju 2010-05-11, Modeér, intervju 2010-05-05).

Att organisationerna är med i internationella nätverk kan visa på ett engagemang i utformandet av nya policies. Den internationella diskussionen tenderar att gå utanför biståndseffektivitetsbegreppet. Att organisationerna tycker att bistånds-

²⁶ Diakonia, Plan Sverige, Svenska kyrkan och SMR.

²⁷ CONCORD Europa är ett nätverk som stödjer samarbete mellan europeiska organisationer och stärker deras inflytande inom institutioner. Nätverket utgörs av medlemmar från 22 nationella plattformar, varav CONCORD Sverige är en av dem (<http://www.concord.se/page.asp?id=24>).

effektivitet är för snävt och att begreppet utvecklingseffektivitet är bättre att arbeta efter kan ses på två olika sätt. Det ena är att organisationerna går emot vad den svenska politiken avser, nämligen att organisationerna ska implementera vad som står i riktlinjer och handlingsplaner. Det finns då en ovilja enligt teorin. I organisationernas fall verkar utvecklingseffektivitet snarare än biståndseffektivitet vara målet. Målet utgör alltså något annat än vad som egentligen ska implementeras (Vedung 1998:181). Det andra är att organisationernas arbete med att få till stånd en gemensam definition av utvecklingseffektivitet är ett sätt att ytterligare effektivisera biståndet. Den främsta viljan kan i så fall vara vidare än vad policyn kräver. Att organisationer tycker att utvecklingseffektivitet är bättre visar då på att viljan inte finns fullt ut, men är en drivkraft till ytterligare förbättringar att effektivisera biståndet.

6.3 Lärande kontra resultat

Även om organisationer inte konkret är emot biståndseffektivitet anser vissa att det finns andra områden som borde utgöra inriktningen. Idag är det stort fokus på att uppnå resultat, men många av de organisationer jag intervjuade framhävde att det borde vara större fokus på lärande.

Modeér menar att resultatfokus är bra, men att det kan vara svårt att mäta resultaten i alla lägen (Modeér, intervju 2010-05-05). Lärande borde istället vara huvudsyftet, för att kunna bli en bättre organisation och samarbetspart. Det borde handla mer om förbättring och lärande och inte enbart resultat då Sida ska återrapportera till regeringen. Modeér (intervju 2010-05-05) ser en risk med att den svenska biståndspolitikens fokus idag är att resultat ska kunna visas upp för skattebetalarna. Nilsson är av samma åsikt och menar att det är viktigt att samtal försking effektivitet och förändring för att kunna förbättra och utveckla bra arbetsmetoder. Förutsättningarna förändras ständigt och därför behövs förnyelse (Nilsson, intervju 2010-06-07). Ekelund poängterar att genom att använda sig av resultaten och att fokus ligger på att lära utav dem nås en ökad effektivitet (Ekelund, intervju 2010-05-10). Hon menar att resultatfokus är positivt, dock kan man inte kontrollera sig till utveckling genom att öka kraven på finansiell kontroll och tydligare redovisa kortsiktiga resultat. Ökad detaljkontroll går emot Parisagendan och dess begrepp harmonisering och koordinering. På så vis går det för mycket resurser till kontroll (Ekelund, intervju 2010-05-10).

Ytterligare en risk är att ökat resultatfokus kan tvinga organisationer att påvisa förändring, vilket medför att de prioriterar verksamheter som lättare kan uppvisa detta, såsom exempelvis leverering av medicin och byggnation av skolor. Arbetet med att stärka individer och grupper verksamhet för att öka demokratin, som är ett långsiktigt hållbart utvecklingsarbete, kan då komma att nedprioriteras (Modeér, intervju 2010-05-05). Nilsson (intervju 2010-06-07) menar att det är lätt att man pressas in i verksamhet som enkelt går att mäta. Detta kan visa på svårigheter med viljan då organisationerna inte vill implementera alltför detaljerad resultatredovisning på bekostnad av långsiktigt utvecklingsarbete.

Samtidigt menar Ekelund (intervju 2010-05-10) att det är viktigt med resultatfokus för att kunna förbättras och ha ett lärandeperspektiv. Men det får inte gå till överdrift. Allt går helt enkelt inte att mäta i konkreta resultat.

I teorikapitlet refereras det till Vedung som menar att den främsta viljan kan bestå av något annat än själva innehållet i policyn, vilket verkar vara fallet då lärande tenderar att gå före resultat och även att utvecklingseffektivitet går före biståndseffektivitet. Själva beslutet kring biståndseffektivitet kan anses som positivt, men själva utformningen av implementeringen, de mål som ska uppnås, i detta fall resultatfokus, är svårnådda och för inkorrekta för att en god implementering ska ske och att viljan skall finnas.

7 Organisationers förmåga att effektivisera biståndet

7.1 Verksamhetens struktur

7.1.1 Strukturering

Karaktären på verksamheten styr effektiviteten inom en organisation. Arbetet styrs inte enbart utifrån effektivitetsmål utan behöver anpassas till målgrupp och verksamhet. Målet behöver inte alltid vara att verksamheten ska ske så effektivt som möjligt (Fagerberg, intervju 2010-04-29). Att ha en och samma struktur (programimplementeringsstruktur) för hela organisationen, så som Plan International har, kan medföra fördelar i effektiviseringsarbetet. Samtidigt påverkar externa omständigheter, vilket kan försvåra en effektivisering. Landkontoren ute i fält stöter ofta på en ökad diversitet av olika givares ramar och prioriteringar. Dessutom har ökade biståndsvolymer lett till fler utvärderingar och rapporteringar, vilka inte alltid är integrerade i organisationens vanliga gransknings- och utvärderingsprocesser (Plan IMT/NDT Meeting 2008:3). Ett exempel på att verksamheten kan spela roll tar Ekelund upp och menar att Svenska kyrkan är en politiskt styrd organisation, vilket försvårade en effektivisering då förändring tog tid (Ekelund, intervju 2010-05-10). Som teorin framhäver²⁸ kan kulturen, eller en subkultur, i en organisation göra att förändringar är svårmanövrerade. Viljan kan alltså finnas inom organisationen, hos de som konkret arbetar med dessa frågor, samtidigt som den stora organisationen är mer trögrörlig. Det kan vara så att förmågan i stort inte infinner sig. Det finns en större kontext att ta hänsyn till. Även om viljan finns och en policy inte går emot organisationens intresse tar förändring tid eftersom en organisation är komplex (Sannerstedt 2001:42), vilket Svenska kyrkan exemplifierar. Oviljan i en del av organisationen kan alltså göra att implementeringen tar längre tid. Som teorin poängterar är rutiner och handlingsmönster viktiga när det gäller förmågan inom organisation.

Plan Sverige däremot har tillgång till effektiva arbetssätt som funnits länge i den internationella organisationen, vilket underlättat anpassningen till

²⁸ Se 3.1 *Implementering som organisering*, om Lundquists variabel kultur.

Parisdeklarationen (Haglund Heelas, intervju 2010-05-11). Haglund Heelas (intervju 2010-05-11) menar att det kan vara svårt för mindre organisationer när kraven på komplicerad effektivitet och resultatrapportering ökar. Exempelvis har större organisationer omfattande system och resurser att bygga på.

7.1.2 Styrning

Haglund Heelas (intervju 2010-05-11) menar att det råder transparens kring kraven från Sidas håll, exempelvis angående revisionsregler. Denna öppenhet är mer utbredd i Sverige än på andra håll. Ekelund (intervju 2010-05-10) menar dock att Sida och regeringen har alltför detaljerade krav, vilket exempelvis resulterar i överdriven och resurskrävande kvalitetssäkring på för många nivåer. Modeér (intervju 2010-05-05) är av samma åsikt och menar att denna detaljstyrning i praktiken går emot vad som diskuteras på policynivå, nämligen samordning och harmonisering. Hon lyfter fram att det är skillnad på Parisdeklarationen och den politik som förs i Sverige. Genom detaljstyrning finns en tendens att återgå till projektstöd (Modeér, intervju 2010-05-05). Detta kan vara en anledning till att förmågan inte skulle finnas hos vissa organisationer, då teorin menar att organisationer inte vill vidta vissa åtgärder med tanke på resultatet. Generellt finns även en ovilja att bli detaljstyrda, vilket påverkar organisationens förmåga.

När Sida sätter mål för biståndseffektivitet, exempelvis i CSO-policyn, är målen på en så pass övergripande nivå att organisationer lätt kan anpassa sig till dem (Fagerberg, intervju 2010-04-29). Även Modeér från Diakonia (intervju 2010-05-05) menar att riktlinjerna är oproblematiska då de länge arbetat med biståndseffektivitet, diskuterat resultatfrågor och arbetat efter RBM²⁹. Modeér anser att Parisdeklarationen är bra, då den driver på arbetet, och anser att de skrivningar som ingår i CSO-policyn³⁰ och -strategin³¹ är positiva. Detta visar att förmågan helt enkelt kan infinna sig hos en organisation då målen för biståndseffektivitet är generellt utformade.

SMR säger att de självklart följer riktlinjerna men om det är något som de inte håller med om för de diskussion kring detta (Nilsson, intervju 2010-06-07).

7.1.3 Resurser

Fagerberg (intervju 2010-04-29) menar att när det gäller ekonomiska resurser vill man alltid ha mer. Det är dock egentligen en fråga om att prioritera och samtidigt vara medveten om att förändring tar tid. Han menar att det råder en otålighet, att

²⁹ Result Based Management (resultatstyrning)

³⁰ Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete. Kapitlet *Ökad biståndseffektivitet och måluppfyllelse i policyn* finns att läsa i bilaga 3.

³¹ Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014, Kapitlet *Ökad biståndseffektivitet i strategin* finns att läsa i bilaga 4.

man vill se snabba resultat. Modeér (intervju 2010-05-05) framhäver att det inte är resurser som behövs, utan att det istället är mer öppenhet och fler samtal kring frågorna. Haglund Heelas (intervju 2010-05-11) menar på att det alltid behövs mer resurser, men att det finns annat som är viktigt såsom bättre utvärderingssystem för att lättare kunna rapportera på resultat och om mänskliga rättigheter. IM är av samma åsikt och menar att metodutveckling behövs för att man ständigt ska kunna bli bättre och effektivare (Fagerberg, intervju 2010-04-29).

Vad gäller resurser, menar Ekelund, behöver Svenska kyrkan ställa om totalt och verksamheten behöver ändras för att biståndet ska bli effektivare. Svenska kyrkan behöver mer verksamhetskontroller och bättre verktyg (metoder att arbeta efter). Svenska kyrkan har under långt tid varit budget- och målstyrda men ska bli mer resultatstyrda. De lägger därför mycket tid och pengar på denna omstrukturering. Det behövs framförallt mer resurser i form av tid och kompetens (Ekelund, intervju 2010-05-10). Svenska kyrkan utgör därmed ett exempel på att den resursmässiga förmågan inte finns fullt ut överallt. Ekelund menar att Svenska kyrkan är bra på hur saker ska göras och på leveransen, men sämre på planering och uppföljning. Därför har de satt igång en satsning som sträcker sig över de kommande tre åren för att öka och förbättra detta (Ekelund, intervju 2010-05-10).

Dessutom försvåras organisationernas effektiviseringsarbete enligt Modeér (intervju 2010-05-05) av att EU (Europeiska unionen) tenderar att ligga efter i arbetet med biståndseffektivitet. EU:s generellt tunga byråkrati är möjligen en bidragande faktor till detta. Därutöver söker alltfler organisationer stöd från EU, vars stöd fortfarande ges på projektnivå och inte samlat för program, vilket ses som bakåtsträvande i biståndseffektivitetstermer. Organisationer måste då rätta sig efter EU:s krav och regler för att få finansiering.

Detta visar på att även om förmågan finns hos organisationerna så kan externa faktorer försvåra implementeringsarbetet, eftersom olika system i EU och nationellt kan medföra en sämre effektivitet i hanteringen av biståndsprojekt.

7.2 Ökade krav

Något som de flesta av de intervjuade tog upp som ett hinder emot effektivisering är ökade krav, framförallt på att visa resultat. Idag, i och med resultatrapportering och ökad effektivitet, är många rädda för att göra misstag och misstag tillåts inte (Fagerberg, intervju 2010-04-29). Fagerberg menar att när det startas upp nya projekt i nya länder eller områden vet man inte om det kommer slå väl ut. För att kunna minska fattigdomen och förbättra utvecklingen måste man vara beredd att göra misstag. Det är som om det finns en ”svångrem” som då hämmar biståndsin-satser och gör det svårt att vara effektiv på längre sikt. Istället finns en rädsla för att effektiviteten hämmas (Fagerberg, intervju 2010-04-29).

Som tidigare tagits upp försvåras arbetet när för stort fokus ligger på att man ska kunna visa på resultat inför skattebetalarna. Modeér menar att det istället skulle vara bra om man berättade vad biståndet syftar till och vad det lett till (Modeér, intervju 2010-05-05). Teorin påpekar dock att policies ofta har högt

satta målsättningar, men att målen inte är ämnade att uppfyllas fullt ut. Aktören får utifrån befintliga resurser sträva efter dessa mål (Sannerstedt 2001:36), vilket skulle kunna vara anledningen till högt satta målsättningar vad gäller att visa på resultat.

Ekelund menar att resultatfokus kan vara både bra och dåligt. Det behövs för att kunna redovisa bättre om vad som sker kortsiktigt. Dock är relationerna långsiktiga och det kan därför vara svårt att visa på mätbara resultat (Ekelund, intervju 2010-05-10). Haglund Heelas menar att det är viktigt att man kan se resultat. Det är dock svårare att visa på konkreta mätbara resultat när man arbetar med mänskliga rättigheter och demokratifrågor. Det är lättare att visa på resultat om stödet innefattar att exempelvis bygga en skola. Att stärka kapaciteten hos partners och visa vad detta ger för resultat finner partners ofta komplicerat, vilket i sin tur gör vidarerapportering problematisk (Haglund Heelas, intervju 2010-05-11). Risken finns att organisationers förmåga anpassas till att uppfylla befintliga policykrav, men på bekostnad av att inneha förutsättningar för en långsiktig måluppfyllelse. Detta kan leda till att projekten omformas till att motsvara den nya strukturen, till exempel så att de blir mätbara. Detta kan vara riskabelt då viktiga och nödvändiga projekt nedprioriteras.

Det är framförallt i fält som man har svårt med att nå upp till de ökade krav som biståndseffektivitetsbegreppet har medfört. Haglund Heelas (intervju 2010-05-11) framhäver att partnerorganisationer i utvecklingsländer inte klarar av de ökande rapporteringskraven från givarna. Parisagendan har lett till att många länder gått över till mer specifika och egna krav vad gäller finansiell kontroll och revision samt använder sig av egna typer av analyser (Ekelund, intervju 2010-05-10). Haglund Heelas menar att en organisation i mottagarlandet kan ha en rad olika givare, alla med olika krav på hur resultat ska rapporteras (Haglund Heelas, intervju 2010-05-11). Detta visar att förmågan till att implementera harmonisering och koordinering försämras av ökade krav på redovisning.

8 Slutsatser

Det är svårt att dra generella slutsatser om vilka faktorer som förenklar respektive försvårar civilsamhällesorganisationers implementering av policyn kring biståndseffektivitet. Organisationers tankar kring biståndseffektivitet och slutsatserna visar mer tendensen till hur förståelsen, viljan och förmågan till implementering ser ut inom organisationer.

Att det inte verkar finnas en tydlig definition kring biståndseffektivitet och att underkategorierna är generellt uttryckta gör att det är svårt att utvärdera om en djupare förståelse finns. Svaren från organisationerna om vad biståndseffektivitet innebär tenderar också att vara abstrakta och generella. Detta stämmer överens med den teoretiska problematiken kring en diffus målformulering. Men i stället för att organisationerna skapar en egen konkret innebörd av begreppen används samma begreppsapparat som i riktlinjerna, samtidigt som det nya begreppet utvecklingseffektivitet utvecklats för att svara mot organisationernas arbete och dess värderingar. Det framstår som att förståelsen inte är avgörande för implementeringen då policyn är formellt uttryckt samtidigt som organisationerna vill arbeta mot ett än mer omfattande begrepp.

Generellt framkommer att biståndseffektivitet tolkas som ett mer tekniskt begrepp, men att begreppet utgör en del av utvecklingseffektivitetsbegreppet. På så vis kan man säga att biståndseffektivitet inte är något de motsätter sig, vilket visar på att viljan finns, men att den främsta viljan är utvecklingseffektivitet. Detta beror på att utvecklingseffektivitet ligger mer i linje med CSOs verklighetsuppfattning och mottagarnas lokala förutsättningar, vilka kanaliseras genom organisationerna. Att respondenterna anser att utvecklingseffektivitet är lämpligare kan bero på att de inte varit deltagande i utformandet av de policier som ska implementeras.

I och med detta kan man se det som att viljan att implementera biståndseffektivitetspolicyn inte finns. Den främsta viljan är i så fall vidare än vad policyn kräver. Men om biståndseffektivitet ses som en del av utvecklingseffektivitet innefattas biståndseffektivitet i deras vilja, vilket gör att det egentligen inte motsätter sig en implementering av rådande policy. Att organisationerna prioriterar lärande och anser att resultatfokus många gånger hindrar ett långsiktigt utvecklingsarbete är ytterligare ett exempel på att den främsta viljan ligger någon annanstans än inom ramen för riktlinjerna.

Samtidigt har organisationerna länge arbetat med att effektivisera biståndet, delvis i linje med de nuvarande riktlinjerna och handlingsplanerna. Detta visar på att det länge funnits en vilja att effektivisera biståndet. Dessutom är de engagerade

i internationella nätverk vilket kan underlätta samordning och harmonisering av biståndet. Ett långsiktigt engagemang underlättar på så vis en implementering.

Sammantaget finns det ingen ovilja att implementera riktlinjerna, men den främsta viljan omfattar mer. Därmed borde inte den rådande viljan försvåra en implementering av biståndseffektivitet i bredare termer, utan endast om tolkningen från politikerna blir alltför snäv.

Även om viljan finns i en del av organisationen kan förmågan utebli i och med att beslutsstrukturen, i exempelvis Svenska kyrkan, inte främjar förändring. Där-
emot kan deltagandet i en effektiv internationell organisation underlätta, medan mindre organisationer kan ha svårigheter med ökade krav. Dessutom framkommer att förmågan till att implementera harmonisering och koordinering försämras av ökade krav på redovisning.

Självklart kan ekonomiska resurser underlätta implementeringsarbetet, men organisationerna framhåller att det snarare är kunskap, tid och en effektiv struktur som behövs.

Samtidigt verkar organisationerna inneha förmågan till implementering delvis på grund av att riktlinjerna är generellt formulerade och delvis på grund av att de länge arbetat med frågorna.

I studien har det framkommit, utöver vad teorin säger om implementerarens förmåga, externa faktorer som påverkar implementeringen. Dessa är precis som de interna faktorerna viktiga aspekter för att förstå en organisations faktiska förmåga. I organisationernas fall verkar EU:s interna struktur försvåra en implementering.

Sammanfattningsvis framstår det som att en förståelse av begreppet biståndseffektivitet inte tenderar att vara avgörande för en implementering. Däremot är viljan hos organisationen viktig och delvis beroende av hur policyn definieras samt hur det ställs mot utvecklingseffektivitet. Även förmågan framstår som betydelsefull då organisationsstrukturen kan förenkla och försämra en implementering. Samtidigt framkommer också yttre faktorer som kan begränsa förmågan till implementering. Detta pekar på att det teoretiska ramverket bör vidgas.

9 Referenser

9.1 Primära referenser

- Ekelund, Eva, 2010-05-10. Utvecklingsstrateg på internationella avdelningen, Svenska kyrkan, internationella avdelningen, Uppsala.
- Fagerberg, Micael, 2010-04-29. Chef för internationella avdelningen, Individuell människohjälp (IM), Lund.
- Haglund Heelas, Mia, 2010-05-11. Projektledare för strategiutveckling, Plan Sverige, Stockholm.
- Modeér, Ulrika, 2010-05-05. Policy- och opinionsbildningschef, Diakonia, Stockholm.
- Nilsson, Eva Christina, 2010-06-07. Generalsekreterare för Svenska missionsrådet (SMR), Stockholm.

9.2 Sekundära referenser

- AAA, 2008. *Accra Agenda for Action*. 3rd high level forum on Aid Effectiveness. Ghana, Accra, 4 september. <http://www.accrahlf.net/>
- Act Alliance, 2010. *Briefing Paper: Development Effectiveness*. Act Alliance, Genève, Switzerland.
- Ahlbäck, Shirin, 2001. ”Varför behövs granskarna?” i Rothstein Bo (red.) *Politik som organisation*. Upplaga 3 (SNS Förlag: Stockholm)
- Better aid, 2010. *About Better Aid*.
http://www.betteraid.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=102&Itemid=8&lang=en (hämtad 2010-07-02).
- BOND, 2008. *Survey Report On Civil Society Organisations' Effectiveness* September 2008, BOND Networking for international development. http://www.bond.org.uk/data/files/bond_csos_effectiveness_survey_report.pdf
- CSO strategin = *Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014*. 2009-09-10. UF2009/28632/UP.
- CSO Policyn = *Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete*. 2009-10-19. UD 09.096
- Diakonia, 2009-09-25. *Så arbetar Diakonia*. Reviderad av Hernborg, Emma. http://www.diakonia.se/sa_arbetar_vi (hämtad 2010-08-09).

- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena (red.), 2007 (tredje upplagan). *Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Vällingby: Elanders Gotab.
- Heclo, H, 1972. "Review article: Policy analysis". *British Journal of Political Science*, vol 2, nr 1, s.83-108.
- Hill, Michael, 2005. *The Public Policy process* (fjärde upplagan). Harlow: Pearson Longman.
- Hill, Michael – Hupe, Peter, 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London; Thousand Oaks, California: Sage
- Hyden, Göran. 2008. "After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power", *Development Policy Review*. Vol 26, nr 3, s. 259-274.
- IMs verksamhetsberättelse 2009, 2010. Medmänsklighet. nr.2. Individuell Människohjälp.
- Instruktionen, 2010. *Sidas instruktion Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället*. Sida.
- Jacobsen, Dag Ingvar - Thorsvik, Jan, 2008. *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsen, Jan Krag, 1993. *Intervju – konsten att lyssna och fråga*. Lund: Studentlitteratur.
- Kindornay, Shannon – Morton, Bill, 2009. "Development Effectiveness: Towards New Understandings" i *Issues Brief Development Cooperation Series*. (september 2009) The North-South Institute. www.nsi-ins.ca
- Kvale, steinar, 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lodén, Anna-Lena, 2008. *Bistånd ifrågasatt: En kartläggning av biståndsdebatten*. Skriven på uppdrag av Diakonia, Kvinna till kvinna och Röda korset. <http://www.diakonia.se/sa/node.asp?node=2546>
- Lundquist Lennart, 1987. *Implementation Steering: an actor- structure approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Odén, Bertil, 2008. "Biståndets nya spelregler – Parisdeklarationen och Sveriges roll för att minska fattigdomen". *Globala studier*. Stockholm: Forum Syd.
- Open Forum, 2010-07-02 = *Open Forum for CSO Development Effectiveness*. <http://www.cso-effectiveness.org/-open-forum-bodies,014-.html?lang=en> (Hämtad 2010-07-02).
- Parisdeklarationen, 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html
- Patel, Runa & Davidsson, Bo, 1994. *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Studentlitteratur, Lund.
- PGU, 2002. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*. PROP 2002/03:122, utrikesdepartementet.
- Plan IMT/NDT Meeting, 2008. Oktober 1-2, Topic: Civil Society Organization's Effectiveness. Washington, USA.
- Rothstein, Bo, 1986. *Den socialdemokratiska staten – reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, Bo, 2001. *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag

- Sabatier, Paul A., 1986. "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*. Vol. 6, Nr. 1 (Jan. – Mar.), pp. 21-48. Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul A (red.), 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- SIDA, 2005. *Utvecklingssamarbetet enligt PGU*. Sida.
<http://sidapublications.citat.se/interface/frmoptimaker3.asp?doctype=3&order=createdate%20DESC&departmentid=298&topheight=55&headerheight=23&fotheight=0&leftframewidth=300&width=820&stylesheet=sida.css&frameout=0&language=11&login=True&username=sida&password=sida>
- SIDA, 2009-06-09. *Parisdeklarationen - så ska biståndet bli mer effektivt*.
<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Internationellt-samarbete-/Parisdeklarationen/> Sidansvarig: Elisabeth Lorenz, uppdaterad 2010-03-31 (hämtad 2010-04-26).
- Stern, E, 2008. "Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness", Ministry of Foreign Affairs of Denmark, www.oecd.org/dataoecd/59/28/41807824.pdf
- Svenska kyrkan, 2010. *En stark röst i den globala byn*. Svenska kyrkan.
<http://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?di=413383&ptid=0> (hämtad 2010-07-30).
- Sveriges handlingsplan = *Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009-2011*. Framtagen av utrikesdepartementet och Sida, 2009-06-29.
- Vedung, Evert, 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- OECD, 2005-03-02. "International community holds itself accountable for better use of aid". *Joint Progress Towards Enhanced Aid Effectiveness*. Paris.
<http://www.oecd.org/dataoecd/11/23/34570799.pdf> (Hämtad 2010-05-20).

Bilaga 1: Intervjuguide

Nedan listas tre ämnesområden vilka intervjuerna styrdes efter. Inom varje ämnesområde finns ett antal frågor som mer ingående styr och strukturerar vad som diskuterades under intervjun.

Fråga respondenten hurvida denna och organisationen vill vara anonym.

1. Synen på biståndseffektivitet

Begreppet biståndseffektivitet och vad det innefattar, tydligt eller kan tolkas olika?

Din syn på begreppet, Diskuteras synen på biståndseffektivitet inom organisationen?

Positivt begrepp? Tydligt begrepp? vet vad som menas med det eller är det en tolkningsfråga? Ett bra begrepp?

Biståndseffektivitet kontra utvecklingseffektivitet. Är det någon skillnad på biståndseffektivitet och utvecklingseffektivitet? Vilket föredras?

Vad anser du om styrningen?

Vilka riktlinjer är det ni följer? Vad anser du om de riktlinjer som finns? Mål rimliga?

Finns det andra sätt att effektivisera biståndet?

Regeringen menar att samma mål som Sida och regeringen/förvaltningen har ska föras över på organisationer också. Är detta möjligt?

Vad anser du om ökad resultatfokus? Bra? Hjälper effektiviseringen? Eller stjälper? Detaljstyrning?

2. Hur ni konkret arbetar för att effektivisera biståndet

På vilket sätt stödjer ert arbetssätt en effektivisering av biståndet?

Förändring inom biståndet i och med biståndseffektivitetsbegreppet? Tycker ni förändringarna i biståndspolitikerna för att göra biståndet effektivare är bra?

Ändrat ert sätt att arbeta på grund av ”biståndseffektivitet”? Ngt nytt?

Hur länge har ni arbetat med att effektivisera biståndet?

Enskild plan för biståndseffektivitet? Eller integreras det i planer för arbetet i hela verksamheten. Varför på ena eller andra sättet?

3. Resurser för att effektivisera biståndet

Vad är din syn på resurser för att effektivisera biståndet? Finns resurserna, vad behövs?

Vad är det som saknas för att ni ska kunna införa effektivisering bättre? Ngt som står utanför er makt?

Finns de resurser som behövs?

Finns problem med att implementera? Vad är knepigt finns det speciella delar som är svårare att implementera än andra?

Avslutande frågor:

Är det svårare att införa biståndseffektivitet hos en CSO?

Är biståndseffektivitet det bästa sättet att arbeta för att bekämpa fattigdomen?

Leder biståndseffektivitet till minskad fattigdom?

Bilaga 2: Utdrag ur Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009-2011

Föreliggande Handlingsplan lägger grunden för ett intensifierat arbete för ett effektivt svenskt bistånd och har utarbetats gemensamt av UD och Sida. Handlingsplanen konkretiserar de åtaganden som regeringen gjort i Budgetpropositionen för 2009 och styrsignalerna i Regleringsbrevet till Sida för samma år. Sju prioriterade mål lyfts fram:

- 1) Ökad användning av samarbetsländernas och samarbetsorganisationernas system
- 2) Ökad andel programansatser
- 3) Ökad förutsägbarhet och ökat ansvar för resultat
- 4) Ökad fokusering och minskat antal insatser
- 5) Ökning av gemensamt analytiskt arbete och koordinering av land- eller region besök
- 6) Förbättrad global samverkan med andra givare, särskilt inom EU
- 7) Ökat fokus på att stödja multilaterala organisationer att uppfylla sina åtaganden för biståndseffektivitet

Bilaga 3: Utdrag ur Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer inom svenskt utvecklingssamarbete

Ökad biståndseffektivitet och måluppfyllelse

Som ett led i genomförandet av åtagandena för ökad effektivitet i utvecklingssamarbetet eftersträvar Sverige en högre grad av givarharmonisering av *målen med* och *formerna för* stödet till det civila samhället på ett sätt som inte undergräver potentiellt nedprioriterade eller resurssvaga aktörers roll i samarbetet.

I de fall Sverige verkar i en miljö med få likasinnade givare, eller där det saknas en samsyn gällande samordning och biståndseffektivitet ska Sverige också verka för ökad samsyn bland givare om hur stöd till det civila samhället kan bli mer effektivt.

Stödformerna ska inte utformas så att de bidrar till att försvaga det civila samhällets organisationer, eller bidrar till att förlora det mervärde som från början kvalificerade dem för stöd, såsom deras möjlighet att agera som självständiga röstbärare. Sådan risk föreligger om givare fråntar organisationer ägarskap genom att detaljstyra verksamheten, eller splittrar det civila samhället genom att gå in med stora summor i svaga strukturer. Svaga men existerande sociala strukturer ska värnas, och bidragssystem och upphandlingar ska utformas för att gynna samarbete och inte konkurrens och konflikter. Parallellt med denna ambition ska Sverige även uppmärksamma civilsamhällesorganisationers ansträngningar på nationell och internationell nivå för ökad biståndseffektivitet och måluppfyllelse i sin verksamhet, liksom vikten av ansvarighet och öppenhet gentemot målgruppen i utvecklingsländerna samt att organisationer följer och utvecklar självinitierade etiska koder.

Bilaga 4: Utdrag ur Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället 2010-2014

Ökad biståndseffektivitet

Principerna om biståndseffektivitet ska tillämpas av alla aktörer som erhåller och förmedlar svenskt bistånd, inklusive svenska CSO. I linje med detta ska Sida bl.a. verka för en ökad anpassning till svenska CSO:s och deras samarbetspartners system, samt att en ökad andel av deras insatser utgörs av kärn- och programstöd. Det innebär att svenska CSO ska utgå från samarbetsorganisationens prioriteringar, och finansiera dess reguljära verksamhet samt gemensamt komma överens om ett ramverk som reglerar målsättningar, villkor, uppföljning (inklusive resultatuppföljning), rapportering och kapacitetsutveckling. Sida ska underlätta svenska CSO:s anpassning till samarbetsorganisationernas verksamhets- och finansieringsformer, arbetscykel och verka för förutsägbarhet.

Sida ska verka för att minska olika givares krav på samarbetsorganisationerna, t.ex. angående planering, rapportering, revision samt landbesök. Sida ska öka andelen analytiskt arbete och landbesök som samordnas med svenska CSO, deras samarbetsorganisationer och andra givare/aktörer.

I syfte att harmonisera stödformer kring det civila samhället och för att åstadkomma ett gemensamt lärande kring resultatstyrning, ska Sida i genomförandet av Handlingsplanen från Accra föra en dialog med andra biståndsgivare.

Sida ska även uppmärksamma och föra dialog med svenska CSO:s deltagande i gemensamma initiativ med aktörer från det civila samhället på internationell nivå för att öka deras egen biståndseffektivitet.

Bilaga 5: Utdrag ur Sidas instruktion för bidrag ur anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället

Tillämpning av principerna för biståndseffektivitet

Principerna om biståndseffektivitet och programbaserade ansatser ska i så hög grad som möjligt tillämpas i utvecklingssamarbetet inom anslagsposten.

Sida bedömer det utvecklingssamarbete som en ramorganisation bedriver i relation till i vilken grad det:

1. Uppvisar ett tydligt ägandeskap hos genomförande organisationer i utvecklingsländer,
2. Utgår ifrån och, så långt det är möjligt, anpassas till respektive lokal samarbetspartners kapacitet och system för planering, uppföljning och rapportering, samt där så behövs sätter upp målsättningar och planer för att stärka befintliga system,
3. Inkluderar initiativ för att tillsammans med lokala samarbetspartner och andra givare formalisera gemensamma rutiner för analys, planering, uppföljning, rapportering, utvärdering och ömsesidigt ansvarsutkrävande.
4. Bidrar till förutsägbarhet för lokala samarbetspartner, t.ex. genom fleråriga avtalsperioder.

Detta innebär bl.a. att Sida ser positivt på att insatser stöder genomförandet av lokala samarbetspartners egna strategiska planer eller program, och i så hög grad som möjligt tar hänsyn, anpassar sig och bidrar till det större sammanhanget inom ett tematiskt och/eller geografiskt område. Vidare ska parallell svensk finansiering undvikas. Om en lokal CSO i något utvecklingsland erhåller stöd från mer än en svensk givare, ska detta lyftas fram och särskilt motiveras i ramorganisationens ansökan och rapportering.