

# Mellan effektivitet och deltagande

En utvärderingsanalys av NGO:ers påverkansmöjligheter  
över svenskt utvecklingsbistånd

CSO	Civil Society Organization
NGO	Non-governmental Organization
PGU	Politik för global utveckling
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete

# Abstract

This study aims to evaluate whether the process of the Swedish development cooperation is democratic or not, by measuring if the non-governmental organizations (NGOs) are able to participate and influence the decision-making process. The background of the study is an interview with the Swedish minister of development cooperation where she emphasized the significance of a more focused and results-based Swedish development which led to an intense debate about whether the value of efficiency was more prioritized than the democratic normative value. Primarily, the Swedish democratic model and its values are presented, followed by a brief presentation and comparison of the Swedish development cooperation. This leads to the creation of a democratic ideal based on participatory and deliberative democratic values where the possibility of NGOs to influence is measured through three principles: *participation*, *influence* and their experienced *inclusion*. The results are based on semi structured interviews with key figures representing three levels in Swedish development cooperation. The levels represented are decision-makers, implementers and the doers which carry out the development program. My conclusion is that the lack of continuity, transparency and structure prevents the process from fulfilling the principles of the democratic ideal.

*Nyckelord:* NGO, PGU, demokrati, deltagande, inflytande, delaktighet

*Antal ord:* 9624

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Introduktion .....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.2	Avgränsning .....	3
1.3	Disposition .....	3
<b>2</b>	<b>Metod och material.....</b>	<b>4</b>
2.1	Metod .....	4
2.2	Material .....	5
2.2.1	Intervju som metod och material.....	6
2.2.2	Källkritik .....	7
<b>3</b>	<b>Demokratiideal.....</b>	<b>8</b>
3.1	Den svenska modellen.....	8
3.1.1	En uthållig demokrati!.....	9
3.2	Utvidgning av den svenska modellen.....	10
3.2.1	Deltagardemokrati .....	10
3.2.2	Deliberativ demokrati.....	11
<b>4</b>	<b>Svenskt utvecklingsbistånd .....</b>	<b>12</b>
4.1	Hur styrs biståndet?.....	12
4.2	Politik för global utveckling (PGU).....	13
4.2.1	Ett effektivt bistånd .....	13
4.2.2	Samstämmighetspolitiken .....	13
4.3	Utvecklingssamarbetet .....	14
4.3.1	Rättighetsperspektivet .....	14
4.3.2	De fattigas perspektiv .....	15
<b>5</b>	<b>Svenskt utvecklingsbistånd i förhållande till En uthållig demokrati! .....</b>	<b>16</b>
5.1	Att jämföra äpplen med päron?.....	17
<b>6</b>	<b>NGO:er som den enande länken.....</b>	<b>19</b>
6.1	Definition av NGO:er.....	19
6.2	NGO:er i förhållande till idealet.....	19
6.2.1	Effektivitets-argumentet.....	20

6.2.2	Demokratiargumentet.....	20
6.3	Hur?.....	21
6.3.1	Deltagande.....	21
6.3.2	Inflytande .....	21
6.3.3	Delaktighet .....	22
<b>7</b>	<b>Röster från verkligheten .....</b>	<b>24</b>
7.1	NGO:ers roll i den svenska utvecklingspolitiken.....	24
7.2	NGO:er som den enande länken?.....	26
7.2.1	Deltagande.....	26
7.2.2	Inflytande .....	26
7.2.3	Delaktighet .....	27
<b>8</b>	<b>Slutsats .....</b>	<b>28</b>
<b>9</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>30</b>
9.1	Samtalsintervjuer.....	32
<b>10</b>	<b>Bilaga 1 - Intervjuguide.....</b>	<b>33</b>
10.1	Intervjumall till beslutande.....	34
10.2	Intervjumall till verkställande .....	34
10.3	Intervjumall till utförande .....	35

# 1 Introduktion

I första meningen på regeringens hemsida för svensk utvecklingspolitik kan läsas det övergripande målet för svenskt bistånd, vilket lyder: *”Målet för det svenska biståndet är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.”* (Regeringen 2). Vidare preciseras detta ytterligare i arbetspolicyn Politik för global utveckling (PGU), där det står att biståndets roll är att *”bidra till utveckling i utvecklingsländerna och för att bekämpa fattigdomen i alla dess dimensioner måste [biståndet, min anm.] inriktas på att skapa möjligheter för individer att öka sin levnadsstandard och stärka deras makt över sina egna liv.”* (Skr. 2007/08:89, s. 5).

För att nå det ovanstående målet arbetar Sverige för att stärka tre områden: demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat och miljö (Regeringen 2). Vikten av demokrati för en rättvis och hållbar utveckling i samarbetsländerna betonas särskilt, vilket har gjort att Sverige ligger i framkant i detta område och kan därför stoltsera med flertalet aktiva demokratifrämjande program (bl.a. Regeringen 2, Skr. 2007/08:89, s. 59).

För att uppnå demokratimålet har Sverige liksom många andra länder och internationella organisationer i allt större utsträckning valt att fokusera sitt bistånd för att stärka civilsamhället och dess aktörer. Man ser civilsamhällesorganisationer som de centrala aktörerna för en demokratisk utveckling och har därför strategiskt valt att främja gräsrots- och icke-statliga organisationer (NGO), både lokala men även internationella i ett steg att öka civilsamhällets deltagande och inflytande i ett försök att stärka deras roll både lokalt som globalt och på så vis ge fattig människor makt över sina egna liv (Boussard 2004:19, Pluralism 2009:9f).

Parallellt med biståndstrenden att stödja civilsamhället kan en annan trend urskiljas i det svenska biståndet, nämligen det ökade fokuset på effektivitet vilket också idag fungerar som måttstock för att mäta kvalitén på de svenska biståndsprogrammen (Regeringen 2). Detta betonade också biståndsminister Gunilla Carlsson i en intervju i Ekot i februari 2012 då hon talade om det nya svenska biståndet och beskrev det som mer målinriktat, effektivt och resultatstyrt. I samma intervju betonade hon samtidigt också vikten av snabba mätbara resultat för att beräkna projektens ekonomiska effektivitet, dvs. för att få ut varenda svensk biståndskrona till programmålet (Ekot 2012-02-11). Efterdyningarna till denna intervju blev en infekterad debatt om biståndets mål och värdegrunder var man frågade sig om två värden som demokrati och effektivitet verkligen är förenliga. Man ifrågasatte samtidigt om en effektiv process kan vara demokratisk och om inte, kan en odemokratisk process leda fram till demokrati som slutmål?

## 1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att med utgångspunkt i debatten som presenterades ovan undersöka huruvida det svenska utvecklingsbiståndet som process är demokratisk eller inte. Detta gör jag genom att först jämföra svenska demokrativärden med de demokrativärden vi genom aktuella biståndsdirektiv har på export. Utifrån denna jämförelse konstruerar jag därefter ett ideal för hur processen bör se ut för att vara demokratisk. Jag argumenterar i idealtypen för betydelsen av inflytande från civilsamhällesorganisationer (NGO:er) för att processen ska räknas som demokratisk. Genom intervjuer ämnar jag sedan bedöma och analysera verkligheten för att sedan besvara frågeställningen:

- *I vilken utsträckning uppfylls det demokratiska idealet i den svenska utvecklingspolitiken?*

Då abstraktionsnivån på denna problemformulering är tämligen hög och då jag argumenterar för NGO:ernas påverkansmöjligheter för att uppfylla det demokratiska idealet ämnar jag också besvara underfrågan:

- *Kan NGO:er idag påverka den svenska utvecklingspolitiken?*

Denna frågeställning möjliggör för en utvärderande analys var jag genom de offentliga dokumenten undersöker attityder kring NGO:ernas roll för att sedan jämföra detta med verkligheten. Verkligheten kommer att representeras av aktiva som arbetar på olika nivåer inom fältet.

För att underlätta för läsaren att kunna följa med genom uppsatsen krävs en kort presentation om grunden för uppsatsproblematiken. Uppsatsen bygger i grund och botten på de två värden som idag är härskande inom svenskt utvecklingsbistånd, nämligen effektivitet och demokrati. Tonvikten kommer dock läggas på demokrati, då detta är ett värde som genomsyrar hela den svenska utvecklingspolitiken (bl.a. Skr. 2007/08:89, s. 57). Målet för Sveriges biståndssamarbeten är alltså demokrati, dvs. att skapa en samhällskultur i mottagarlandet i vilken de fattiga människorna ges förutsättningar och möjligheter att kunna påverka sina egna liv (Regeringen 2, Skr. 2007/08:89, s. 5, Pluralism 2009:12). Jag menar då att om målet för biståndsprojekten är just att främja och odla ett demokratiskt klimat bör även själva projekten/ processen också de präglas av en demokratisk grundtanke. Samtidigt kan man också fråga sig hur man mäter effektivitet i de fall då målet är demokrati och om inte de projekt som präglas av demokrati genom hela processen är effektiva i den meningen att biståndsmedlen används till det de är avsedda för, dvs. att skapa förutsättningar för fattiga människor i samarbetsländerna att kunna påverka sina egna liv.

## 1.2 Avgränsning

Termen bistånd är ett tämligen diffust begrepp vilket innefattar flera olika typer av bistånd, alltifrån katastrofhjälp till budgetstöd, och i ett försök till avgränsning har jag valt att fokusera denna studie på biståndet riktat till utveckling i mottagarlandet och som distribueras genom svenska Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) till både svenska som utländska organisationer. Studien undersöker således de organisationer, vart biståndsmedlen rinner genom samt de som är målet för projekten och som verkar på lokal nivå i mottagarländerna, och deras påverkansmöjlighet på de utvecklingsprojekt som berör dem.

Vidare krävs en avgränsning för uppsatsens aktörer, dvs. de berörda organisationerna eller NGOerna. Begreppet NGO, eller *non-governmental organization*, kommer genom hela uppsatsen likställas CSO, *civil society organization*, och således användas istället. Varför detta är viktigt att uppmärksamma är då mycket av det producerade materialet inom ämnet istället för NGO talar om CSO. Att begreppen är synonyma baseras på Europeiska kommissionens definition, vilken säger att EU anser att begreppet CSO inkluderar alla icke-statliga, icke-vinstdrivande strukturer så som NGOer (EC 2012:3) och då Sverige sedan EU medlemskapet även följer EU:s biståndsdirektiv är detta relevant (Odén 2006:123,186,190f). En vidare definiering av NGO följer i kapitel 6, *NGO:er som den enande länken*.

## 1.3 Disposition

Uppsatsen inleds med en diskussion om metodvalet samt hur materialinsamlingen gått till. Därefter i kapitel 3, under rubriken *Demokratiideal*, presenteras den svenska demokratimodellen samt en utvidgning av denna modell genom demokratiutredningens slutrapport *En uthållig demokrati!*. Denna del kommer genom uppsatsen fungera som ett slags ”demokrati- glasögon”. Därefter, i kapitel 4, ges en bakgrund till det tvådelade svenska utvecklingsbiståndet. Kapitel 5 och 6 kommer stå för uppsatsens idealtyp. I kapitel 5, *Svenskt utvecklingsbistånd i förhållande till En uthållig demokrati!*, problematiseras och jämförs den utvidgade svenska demokratimodellen med biståndet. I kapitel 6, under rubriken *NGO:er som den enande länken*, presenteras läsaren sedan för uppsatsens aktörer, NGO:erna. I kapitel 7, *Röster från verkligheten*, kommer därefter utvärderingen genomföras var läsaren presenteras för det insamlade empiriska materialet dvs. intervjuerna var dessa jämförs med idealet som konstruerats i kapitel 5 och 6. Uppsatsen avslutas sedan med en slutsats i kapitel 8, där resultaten sammanfattas, samt referenser i följande kapitel och slutligen bilagor med de använda intervjuguiderna.



## 2 Metod och material

I följande kapitel presenteras uppsatsens metod och hur materialinsamlingen gått till, dessutom följer en diskussion kring valen samt om källkritik och intersubjektivitet.

### 2.1 Metod

Genom en kvalitativ studie, i form av en utvärderingsanalys där intervjuer samt offentliga policydokument utgör det empiriska materialet, ämnar jag besvara uppsatsens frågeställningar.

Detta eftersom utvärdering blivit ett alltmer betydande inslag i den svenska biståndspolitiken, vilket uppmärksammades i inledningen då jag hänvisade till en intervju med biståndsministern där hon tydligt betonar vikten av resultatrapportering och utvärdering för ett effektivt svenskt bistånd (Ekot 2012). Vi kan alltså fastställa att utvärdering som metod blivit ett alltmer betydande inslag i den svenska biståndspolitiken, men vad innebär utvärdering?

Evert Vedung definierar utvärdering som en *”noggrann bedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet, vilken tänkes spela en roll i praktiska beslutssituationer.”* (Vedung 2009:22). Han betonar vidare att utvärderingen är ett redskap för att bedöma både pågående eller avslutade processer och deras resultat för att ge vägledning framåt (Vedung 2009:20ff,33). Därav finns det också olika typer av utvärderingar och då den svenska biståndspolitiken oftast lutar sig mot mer mål-resultat- och ekonomiskt inriktade modeller var programmens effektivitet mäts mål-orienterat och de ekonomiska faktorerna prioriteras (Ekot 2012, Ivarsson & Salas 2013:94,97ff, Vedung 2009:70f), ämnar jag att med samma utvärderande verktyg istället analysera biståndsprocessen ur en demokratisk synvinkel. Studien har istället tydliga drag av Vedungs mål-processmodell eller en så kallad kvalificerad uppföljning där processen snarare än resultatet av programmen är av intresse (Vedung 2009:71,75f). Denna typ av utvärdering används ofta för att bedöma samverkan mellan olika instanser i processen som i detta fall mellan de beslutande, verkställande och utförande (Vedung 2009:71).

Hur kommer denna utvärdering då göras? För att kunna göra en utvärdering krävs ju att vi har något som ska bedömas (Ivarsson & Salas 2013:91). I denna studie kommer jag inte bedöma resultatet av rådande biståndspolicys, då det skulle vara högst ointressant eftersom det ständigt produceras otaliga resultatrapporter och för att detta troligtvis inte skulle bidra med något nytt till ämnet, utan jag kommer istället utvärdera processen mot en egen utformad

idealtyp. Denna idealtyp kommer bygga på en uppsättning värden, vilka hittas i de riktlinjer för svenskt bistånd jag tagit del av, men även ifrån demokratiteorier. Viktigt att förstå är att en idealtyp enbart är en konstruerad tankebild som bildar en måttstock för jämförelser med verkligheten. Idealtypen behöver alltså inte vara sann i den meningen att den avspeglar verkligheten utan används mer som ett analytiskt tankeredskap, baserat på ett antal normativa värden där vissa kärnegenskaper framhålls, att jämföra med verkligheten (Badersten 2002:31ff, Eriksson 1989:188f).

Idealtypen kommer argumentera för påverkansmöjligheter för NGO:er på basis av demokratiutredningar och normativa värden, och kommer sedan ställas mot biståndspolicyn Politik för global utveckling (PGU) och intervjuerna.

Jag ämnar alltså inte att genom uppsatsen försöka komma fram till någon "evig sanning" eller "korrekt verklighet", eller för den delen proklamera egna moraliska ställningstaganden och värderingar (Badersten 2006: 39, Beckman 2006:333,341). Istället, med en fot i den empiriska värderingsforskning konstrueras en idealtyp kring allmänna och samhälleliga värderingar, vilka i detta fall är värderingar som jag funnit i biståndskontexten, dvs. i de offentliga dokument, intervjuer och teorier jag tagit del av (Badersten 2006:37). För att sedan sätta fingret på vad idealtypen exakt tillför studien väljer jag att citera Beckman som i sin artikel *Idékritik och statsvetenskapens nytta* menar att "[h]ur demokratin skall mätas kan inte vara en fråga som skall avgöras med hänvisning till hur demokratin definieras av det politiska systemet självt [...] därför måste det rimligen anses önskvärt att statsvetaren självständigt formulerar utvärderingskriterier för sin undersökning" (Beckman 2006:338). Detta forskningsförfarande ställer dock en hel del krav på forskaren för att studien ska anses vara vetenskaplig relevant. I de fall då den statsvetenskapliga forskaren självständigt utmejslar studiens ramverk, kommer dennes personlighet självklart lysa igenom i form av vad denne väljer att uppmärksamma och betona. Därför är det av yttersta vikt att tydligt definiera och precisera använda begrepp för att klara av att uppfylla intersubjektivitetens krav på reproducerbarhet och kritiserbarhet, dvs. att studien måste präglas av genomskinlighet så att utomstående lätt kan följa med i forskningsprocessen (Badersten 2006:73ff). Detta skulle jag vilja påstå är särskilt viktigt framförallt då studien bygger på ett mer tolkningsbart empiriskt material som intervjuer, vilket det diskuteras mer om i stycke 2.2.2.

## 2.2 Material

Då materialinsamlingen för just en utvärderingsanalys inte avsevärt skiljer sig från övriga forskningsmetoder, består uppsatsens empiriska material således av sekundärkällor i form av vetenskapliga publikationer inom ämnet samt primärmaterial i form av intervjuer men även statliga rapporter och utredningar, bland annat PGU (Politik för Global Utveckling), demokratiutredningens rapport *En uthållig demokrati!* (Ivarsson & Salas 2013:92, Teorell & Svensson 2007:89ff).

## 2.2.1 Intervju som metod och material

Min huvudsakliga strategi för materialinsamlandet har varit intervjuer då Vedung understryker betydelsen av empiriska observationer, så som frågemetoder i form av intervjuer, för materialinsamlandet vid en utvärdering (Vedung 2009:83f).

Respondenterna<sup>1</sup> valdes ut genom så kallat snöbollsurval, vilket innebär att jag inledningsvis kontaktade en handfull nyckelpersoner som representerade de olika organisationerna jag var intresserad av. Jag lät sedan dessa intervjupersoner vägleda mig vidare genom urvalsprocessen genom att ge förslag på andra respondenter som kunde vara av intresse (Teorell & Svensson 2007:86f, Esaiasson m.fl. 2007:291).

Urvalet av respondenterna skedde på bakgrund deras roll i biståndskontexten. För att erhålla ett så brett material som möjligt valde jag att kontakta personer som representerar tre olika nivåer i den svenska biståndspolitiken, nämligen beslutande, verkställande och utförande. De beslutande representeras av ledamöter i utrikesutskottet, de verkställande av tjänstemän på Sida, och de utförande representeras av talesmän för NGO:er. Detta resulterade i fem stycken utförda intervjuer.

Tillvägagångssättet för intervjuerna är en blandning mellan informant- och respondentundersökningar, i form av samtalsintervjuer. Informantmetoden används först för att få en bild av hur verkligheten ser ut, där informanterna ses som vittnen eller ”sanningssägare” av denna verklighet (Esaiasson m.fl. 2007:257,262). Denna metod har kompletterats med respondentintervjuer då jag även är intresserad av informanternas/respondenternas egna värderingar, tankar och uppfattningar. Intervjuerna har sedan utförts i form av samtalsintervjuer då denna intervjuform ”söker att locka fram utsagor ur människor” (Vedung 2009:83) och därför är lite lösare där respondenten har större utrymme att utveckla egna tankegångar (Esaiasson m.fl. 2007:258f). Intervjuerna varade alla i ca 30 min och har haft samma grundupplägg, där jag delade upp denna tre olika teman. Alla respondenter blev presenterade för dessa teman i förväg och fick senare vid intervjutillfället i princip samma frågor oberoende på vilken nivå de verkar på<sup>2</sup>.

Respondenterna blev alla tillfrågade om de godkände att jag spelade in samtalen, vilket mynnade ut i fem inspelade intervjuer.

I uppsatsen kommer intervjumaterialet presenteras i kapitel 7 under rubriken *Röster från verkligheten*. Jag kommer i utvärderingen inte hänvisa till respondenterna genom deras namn, utan istället referera till dem efter vilken nivå (dvs. beslutsfattande, verkställande eller utförande) de representerar.

---

<sup>1</sup> För vidare presentation av respondenterna, se stycke 9.1, under referenslistan.

<sup>2</sup> Mer om urvalet, intervjuernas tre teman, samt frågorna presenteras vidare i bilagan som ligger sist i uppsatsen.

### 2.2.2 Källkritik

Då jag valt att utföra ett antal intervjuer för mitt materialinsamlande är det särskilt betydande att vara källkritisk, eftersom det då är upp till forskaren att avgöra om svarspersonens beskrivning av situationen verkar trovärdig. Detta är synnerligen viktigt då svarspersonen fungerar som informant och förväntas förmedla en sann bild av verkligheten (Esaiasson m.fl. 2007: 258). Då jag främst varit intresserad av att få fram svarspersonernas underliggande uppfattningar och attityder har jag också valt att låta dem fungera som respondenter. Det material som samlas in under samtalsintervjuerna är alltså till stor del respondenternas subjektiva upplevelser och åsikter och är därför undantaget från de regler om källkritik som måste tillämpas vid intervjuer med informantkaraktär (Esaiasson m.fl. 2007: 291).

För att bredda och fördjupa studien har jag även kompletterat informantutsagorna med offentliga dokument. Jag har även i mitt val av svars personer valt dessa mot bakgrunden av att de ska representera så många olika nivåer som möjligt i branschen för att förhoppningsvis då få en så nyanserad bild av verkligheten som möjligt och på så vis närma mig kärnan.

## 3 Demokratiideal

Demokrati är ett synnerligen diffust och svårdefinierat begrepp som innefattar flera olika värden, alltifrån effektivitet till deltagande. Svårigheter att definiera begreppet i relation till dessa normativa värden har gett upphov till en uppsjö olika demokratimodeller, vilka alla genom att fokusera och framhålla olika normer besvarar frågor om medborgarens roll i den demokratiska processen samt hur makten bör fördelas mellan medborgaren och staten (SOU 2000:1, s. 18, 24, Teorell 2003:324).

För att läsaren ska kunna följa resonemanget då jag i senare kapitel (5 och 6), med bakgrund i dessa värden, utformar min idealtyp, som sedan kommer jämföras med verkligheten i kapitel 7, krävs en kort bakgrund för att sätta in läsaren i rådande kontext, dvs. den svenska demokratimodellen. Detta är viktigt då svensk utvecklingspolitik utformas med bakgrund till denna kontext. Därför presenteras läsaren i följande kapitel för tre olika demokratimodeller, först den svenska representativa modellen och därefter en deliberativ och deltagardemokratisk modell. De två senare modellerna presenteras och diskuteras som en utvidgning av den representativa modellen utifrån Demokratiutredningens betänkande *En uthållig demokrati!*.

### 3.1 Den svenska modellen

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.” (Regeringsformen 1:1).

Portalparagrafen i den svenska regeringsformen fastställer Sverige som en demokratisk stat men preciserar samtidigt också den svenska demokratiska modellen som representativ (SOU 2000:1, s. 15, 25). Vad innebär då en representativ modell?

Grundtanken för det demokratiska systemet uppfanns i antikens Grekland utifrån det nyskapade begreppet demokrati. Begreppet definieras som *”rule by the people”*, eller *”rule by demos”* (Bohman 2007:vii, Held 2006:1f, Pateman 1970:2) och innebär således att det är folket, eller demos, som ska styra i en demokrati. Denna grundtanke återfinns också i den svenska regeringsformen, som vi såg ovan.

Vad som sedermera utmärker en representativ modell är att folket, dvs. demos eller medborgaren, överlåter sin styrelserätt till valda representanter, vilka fattar

beslut i deras ställe. Varför man överlåter det egna självstyret till de folkvalda representanterna på detta sätt är på grund av praktiska skäl, framförallt eftersom folket i mångt och mycket saknar både tid, intresse och kompetens för att fatta välinformerade beslut (SOU 2000:1, s. 28, Vedung 2009:94). För att välja dessa representanter ska fria och allmänna val hållas, var den sittande regeringen öppet utmanas av ett antal konkurrerande representanterna. Valen ska vara regelbundet återkommande och förutsätter en reell valmöjlighet av representanter för folket (Gilljam & Hermansson 2003:15, SOU 2000:1, s. 28). I Sverige företräder representanterna således olika partier, som vart fjärde år av de svenska medborgarna röstas in till riksdagen där de proportionellt till antalet röster de erhållit i valet representerar sina partier. Följaktligen bygger ett representativt system som Sverige har på en demokratisk grundtanke var medborgarna väljer ett antal representanter att styra landet bland annat utifrån föreställningar om demokratimodellens fördelar att mer kvalificerade beslut kan tas alltmer effektivt för att gynna majoriteten (Held 2006:85,87).

Läser man vidare i nästkommande stycke i regeringsformen preciseras de demokratiska värden som den svenska representativa demokratimodellen bygger på. Stycke säger att: *"Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet."* (Regeringsformen 1:2). Principen om alla människors lika värde kräver att alla ska ha samma möjlighet att påverka både sina egna levnadsvillkor liksom samhällsutvecklingen (SOU 1990:44, s. 12). I Maktutredningens huvudrapport från 1990 definieras denna princip som att: *"Demokratins mål är att medborgarna på lika villkor skall kunna delta i formandet av framtiden och att de själva skall kunna forma sin tillvaro."* (SOU 1990:44, s.13). Man menar att för en vital svensk demokrati bör medborgaren känna att de har möjlighet och lika möjlighet att påverka samhällsutvecklingen och sina egna levnadsvillkor även mellan valen så att deras inflytande inte enbart koncentreras till valdagen. Detta eftersom att en känsla av maktlöshet hos folket leder till ett sjunkande valdeltagande och samhällsengagemang vilket på så vis riskerar att hota hela det demokratiska fundamentet (SOU 1990:44, s.13, SOU 2000:1, s. 243, Prop. 2001/02:80, s. 18).

Mot denna bakgrund tillsattes i slutet av 1990-talet en demokratiutredningskommitté med uppgift att utvärdera och undersöka det svenska folkstyrets nya utmaningar inför det nya millenniet samt hur den svenska demokratin fortsatt skulle stärkas. Detta resulterade i slutbetänkandet *En uthållig demokrati!* som presenteras i följande stycke.

### 3.1.1 En uthållig demokrati!

*En uthållig demokrati!* är alltså ett slutbetänkande som utvärderar den svenska demokratin i ett försök att identifiera vilka utmaningar denna står inför under 2000-talet. Varför denna skrivelse är intressant för denna uppsats är eftersom denna ligger till grund för den proposition från 2002, *Demokrati för det nya*

*seklet*, vilken anger handlingslinjerna för dagens svenska demokratipolitik (Prop. 2001/02:80, s. 18).

Med utgångspunkt i ett normativt ställningstagande om människors lika värde och möjligheter att påverka menar man i betänkandet att demokrati är en rörelseriktning eller en ständig pågående process vilken oupphörligen måste hållas levande för att hejda en utveckling som hotar de demokratiska värdena (SOU 2000:1, s. 15). Detta ska ske genom att stärka medborgarandan genom tre principer: *deltagande*, *inflytande* och *delaktighet* (SOU 2000:1, s. 33, 241ff).

För att stärka dessa principer vilket i förlängningen värnar den svenska demokratin menar man att demokratins funktionssätt måste förbättras genom att stimulera medborgaren att delta i det politiska livet även mellan valen. Detta ska göras genom en decentralisering av den offentliga makten, vilket ska ge ökat inflytande på lokal nivå för både den kommunala styrelseformen men även för civilsamhället, vilket man vill stärka genom att föra en dialog med de existerande medborgarorganisationerna (Prop. 2001/02:80, s. 20, SOU 2000:1, s. 14, 244f, SOU 1996:162, s.81ff ). Därför leds exempelvis riksdagens arbete av subsidiaritetsprincipen, vilken säger att *"beslut ska tas så nära medborgarna det är möjligt"* (Riksdagen).

Just den svenska folkrörelsen med sina medborgarsammanslutningar ses som ett synnerligen viktigt komplement till partipolitiken då de ses som en viktig aktör för att kanalisera medborgarens intressen (SOU 2000:1, s. 27).

Demokratiutredningen argumenterar slutligen därför för en vidgning av den svenska modellen med mer deltagardemokratiska och deliberativa inslag (SOU 2000:1, s.23, 243). Därför bör också dessa demokratimodeller definieras, vilket görs i följande stycke.

## 3.2 Utvidgning av den svenska modellen

Då Demokratiutredningen i slutbetänkandet kommit fram till att för att fördjupa den representativa demokratiska modellen genom en breddning av denna i form av mer deltagardemokratiska och deliberativa inslag, kommer jag i detta stycke kort definiera och presentera huvuddragen i dessa två olika demokratiska modeller.

### 3.2.1 Deltagardemokrati

Deltagardemokrati är en demokratimodell vilken hämtat inspiration ifrån den gamla grekiska direktdemokratiska idén. Låt oss därför först återgå till det grekiska demokratibegreppet, vilket definierats som *rule by the people* eller *rule by demos*. I dess renaste form innebär detta en form av direkt demokrati vart alla vuxna medborgare, genom kollektiva beslut, ska vara delaktiga och utforma den egna statens agenda (Hague & Harrop 2010:84). Kort ligger tonvikten

följaktligen på att alla medborgare ska delta individuellt för att tillsammans som ett kollektiv utforma det egna samhället.

Då jag menar att den deltagardemokratiska modellen hämtat inspiration ifrån den direktdemokratiska formen föreligger vissa tydliga skillnader. En av de största hittas i *En uthållig demokrati!* var man menar att deltagardemokrati är och kan ses som en form av folkrörelsedemokrati till skillnad ifrån den direktdemokratiska modellen vart fokus ligger på att varje individ ska delta i alla samhälleliga beslut (Hague & Harrop 2010:84f, SOU 2000:1, s.33). Men skillnader finns också då deltagardemokrati mer ses som ett komplement till den representativa demokratin och förespråkar ett stärkande av ett mer direkt deltagande men utan att avskaffa de representativa institutionerna (Barber 1984:262, 308f, Teorell 2003:326). En framgångsrik deltagardemokrati kan tvärtemot spilla över och förstärka en representativ demokrati genom en gemensam känsla av delaktighet (Amnå 2003:110).

Likheter finns dock att hitta då människan ses som en social varelse som aktivt förväntas delta i politiken. Men också att dessa två modeller förespråkar en tydlig decentralisering av den offentliga makten (SOU 2000:1, s. 22). Grundidén är att politik är något som ska skapas gemensamt genom en dialog mellan medborgaren och de styrande då politik anses vara förverkligandet av medborgarnas egna intressen vilka dessa själva varit med och definierat (Amnå 2003:109, Barber 1984:153ff).

### 3.2.2 Deliberativ demokrati

Då den deltagardemokratiska modellen förespråkar ett medborgardeltagande genom en dialog mellan folket och de styrande så fokuserar den deliberativa demokratimodellen på just dialogen eller det offentliga samtalet mellan dessa två parter (Amnå 2003:111f, Hague & Harrop 2010:86f).

Den deliberativa modellens fader, den tyske filosofen Jürgen Habermas, definierar demokrati som en pågående process eller samtal var medborgarens opinionsbildning och åsiktsformulering är central. Dessa samtal ska ske offentligt, på allmänna arenor där de olika åsikterna kan mötas och där man gemensamt kan diskutera fram det gemensamt bästa. Habermas menar vidare att dessa offentliga samtal ska präglas av öppenhet och vara samtal mellan jämlikar (Hague & Harrop 2010:86, SOU 2000:1, s.20, 22f).



## 4 Svenskt utvecklingsbistånd

I detta kapitel får läsaren en kort sammanfattning av det svenska utvecklingsbiståndet, om hur det styrs, i avsnitt 4.1, samt på vilka två grunder det står på i avsnitt 4.2 och 4.3.

Varje år går 1% av Sveriges bruttonationalinkomst (BNI), vilket motsvarade ca 30 miljarder svenska kronor år 2012, till den svenska biståndsbudgeten. Av dessa ca 30 miljarder svenska kronor går nästan 29 miljarder kronor<sup>3</sup> oavkortat till det svenska utvecklingssamarbetet (Prop. 2011/12:1, s. 9, 12) och öronmärks under det övergripande målet att *”bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”* (Prop. 2011/12:1, s. 16, Skr. 2007/08:89, s. 6).

Genom Utrikesdepartementet och den statliga myndigheten Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) kanaliseras sedan biståndet genom olika samarbetsformer för att nå det övergripande målet, samt de tre underliggande målområdena demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat och miljö (Regeringen 2), som nämndes i inledningen. Antingen kanaliseras biståndet genom den bilaterala samarbetsformen, var Sverige genom så kallade samarbetsstrategier eller landstrategier ger bistånd till enskilda länder, eller via multilaterala former, var man samarbetar med och stödjer utvalda organisationer (Prop. 2011/12:1, s. 17ff, Regeringen 1). Gemensamt för samarbetsstrategierna är dock att de båda arbetar efter och står på två ben – nämligen Politik för global utveckling (PGU) samt själva utvecklingssamarbetet (Regeringen 1).

### 4.1 Hur styrs biståndet?

För att i senare delar av uppsatsen kunna diskutera huruvida NGO:er har någon påverkansmöjlighet över det svenska utvecklingsbiståndet krävs en kort sammanfattning av hur detta styrs.

Det svenska biståndet styrs av Sveriges riksdag och regering. I riksdagen beslutas det om de gällande arbetspolicyerna som ska genomsyra hela det svenska biståndsarbetet. Regeringen fungerar förberedande i propositionsarbetet innan

---

<sup>3</sup> De resterande ca 1 miljard svenska kronor som inte går till det svenska internationella utvecklingssamarbetet är reserverade för utgiftsposten ”Reformsamarbete i Östeuropa”, vilken utgör en egen utgiftspost då detta inte klassificeras som utvecklingsbistånd (Prop. 2011/12:1, s. 12, 15).

dessa skickas till riksdagen, men även som det verkställande organet som styr genomförandet av biståndspolitik, vilket sker genom Utrikesdepartementet (UD) och Sida. Sida, som svarar mot departementet, samarbetar sedan med ett antal länder och organisationer för att utföra utvecklingspolitiken och nå satta mål (Sida 1 samt intervjuer).

## 4.2 Politik för global utveckling (PGU)

Politik för global utveckling (PGU) är den arbetspolicy som präglar hela arbetsförhållandet i den svenska biståndspolitik. Policyn är tvådelad och innehåller riktlinjer för ett kvalitativt effektivt bistånd samt en samstämmighetspolitik för det svenska biståndet (Skr. 2007/08:89, s. 1). Den bygger på regeringspropositionen *Gemensamt ansvar - Sveriges politik för global utveckling* som antogs av riksdagen 2003, efter att en utredningskommitté, Globkom, fått i uppgift att utreda biståndets framtida utmaningar. Kommittén kom fram till att för att om Sverige ska kunna nå sitt övergripande mål om att minska fattigdomen så måste politiken genomsyra alla politikområden och inte enbart biståndspolitik (Skr. 2007/08:89, s. 6f, UD 1, s. 5). Nedan följer en närmre fördjupning av policyns två delar: det effektiva biståndet och samstämmighetspolitiken.

### 4.2.1 Ett effektivt bistånd

En del i Sveriges politik för global utveckling handlar om att förmedla ett effektivt och kvalitativt bistånd. Detta ska ske genom ett efterfrågestyrt bistånd var behoven hos mottagaren möts, genom ökad transparens av biståndsprojekten samt ett mer resultatriktat bistånd med fler tydliga mål och där projekten ständigt utvärderas (Skr. 2007/08:89, s. 11, UD 1, s. 6).

Samtidigt läggs också större tonvikt på att samverka tillsammans med globala aktörer för en global utveckling. Därför arbetar Sverige med att bidra till och samtidigt följa internationella direktiv och riktlinjer så som FN:s millenniemål men också genom EU:s gemensamma utvecklingspolitik (Skr. 2007/08:89, s. 8, 11, UD 1, s. 6).

### 4.2.2 Samstämmighetspolitiken

Den svenska samstämmighetspolitiken handlar i grund och botten om att alla Sveriges politikområden ska dra åt samma håll för att hjälpa åt att förverkliga de svenska biståndsmålen. Detta för att politiken inte ska verka kontraproduktivt, dvs. att två olika politikområden aktivt motverkar varandra. Därför, för att undvika eventuella intressekonflikter har sex olika globala utmaningar valts ut för gränsöverskridande politiksamverkan. Utan att vidare gå in på dessa sex globala

utmaningar nämner jag kort vilka det är: förtryck, ekonomiskt utanförskap, klimatförändringar och miljöpåverkan, migrationsströmmar, smittsamma sjukdomar och andra hälsohot samt konflikter och sviktande situationer (Skr. 2007/08:89, s. 1f, 7, 9, 13ff, UD 1, s. 7).

## 4.3 Utvecklingssamarbetet

Det svenska biståndssamarbetet är det faktiska samarbete som sker mellan Sverige och mottagarna. Detta kan, som nämnt innan, ske genom bilaterala insatser var Sverige direkt stödjer ett mottagarland eller multilateralt genom olika organisationer både lokala som internationella.

Utvecklingssamarbetet utförs med bakgrund till både svenska som internationella bestämmelser och följer därför rådande internationella biståndstrender. I sin bok om biståndets idéhistoria går Bertil Odén igenom utvecklingssamarbetets historik och identifierar globala trender (Odén 2006:140ff). Han identifierar dagens biståndstrend som fokus på fattigdomsbekämpning genom strategier, exempelvis FN:s millenniemål och Parisdeklarationen<sup>4</sup>, som främjar demokratiska institutioner, ett partnerskap mellan givare och mottagare samt mottagarnas ägarskap av de egna biståndsprogrammen (Odén 2006:140). Dessa strategier har legat till grund för de direktiv som råder inom det svenska biståndsarbetet, vilka kan hittas i PGU och som genomsyrar biståndsarbetet, och ska utföras genom att beakta två grundläggande perspektiv: rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv (Skr. 2007/08:89, s. 7f, UD 1, s. 5).

### 4.3.1 Rättighetsperspektivet

Rättighetsperspektivet innebär att Sverige värnar om människans värde och frihet och därför aktivt jobbar med att stärka demokrati och mänskliga rättigheterna i mottagarlandet. Detta görs bland annat genom att stödja en demokratisk utveckling via informationspridning och att arbeta för att ge en politisk röst åt alla. Det är först då detta perspektiv är mött som den fattiga människan har möjligheten att kunna skapa egna förutsättningar för ett bättre liv (Skr. 2007/08:89, s. 7f). För att kunna möta detta perspektiv arbetar man efter att uppfylla fyra principer: icke-diskriminering, ansvarsutkrävande, transparens samt deltagande. Den första, icke-diskriminering, handlar om rättighetsperspektivets

---

<sup>4</sup> Parisdeklarationen är en deklARATION gjord av och för givarländernas biståndsarbete. Den antogs år 2005 i ett försök att effektivisera det globala biståndet för att nå FN:s millenniemål. Deklarationen betonar mottagarens ansvar för den egna utvecklingen och bygger på de fem principerna: ägarskap, strukturerad givaranpassning, harmonisering av biståndsproceduren, tydlig resultatrapportering samt ett gemensamt ansvar av uppföljning och resultatrapportering (Regeringen 3).

grundtanke om alla människor lika värde och att de därför ska vara politiskt jämlika. Den andra principen är ansvarsutkrävande, vilket innebär den fattiga människans rätt att ställa makthavare till svars. Den tredje principen transparens handlar om att en öppenhet och insyn i politiken. Slutligen, den fjärde principen, principen om deltagande syftar på den fattiga människans rätt att delta i samhällsutvecklingen och ska realiseras genom dialog mellan den fattiga människan och makthavare (Skr. 2011/12:164, s. 24, 26, UD 1, s. 5).

#### 4.3.2 De fattigas perspektiv

Detta perspektiv innebär att Sverige ska sätta den fattiga individen i fokus för ett så effektivt bistånd som möjligt. Fattigdom innebär inte bara brist på kapital och resurser utan också brist på makt, valmöjligheter och inflytande. Därför, genom att föra dialog med individen ska denne ges förutsättningar att förändra sin tillvaro. Insatser inom detta perspektiv koncentreras till lokala insatser som exempelvis på jämlikhetsarbete och att stärka kvinnans roll (Skr. 2007/08:89, s. 7, UD 1, s. 5).

## 5 Svenskt utvecklingsbistånd i förhållande till En uthållig demokrati!

I detta kapitel avser jag diskutera och jämföra demokratiutredningen *En uthållig demokrati!* med rådande biståndspolicys, då främst PGU, som bestämmer arbetssättet för den svenska biståndspolitiken, för att försöka motivera varför mottagaren ska kunna påverka utformningen av svenskt utvecklingsbistånd.

Detta sker med bakgrund till en idé om att den svenska biståndspolitiken bygger på samma normativa demokratiska värdegrund som utgör det svenska samhället vilket i sin tur torde innebära att riktlinjer för att stärka demokratin i både nationellt som i Sveriges export av detta begrepp genom biståndet bör vara liknande. Därför jämför jag nedan de policys som man arbetar efter i de båda områdena för att först se om det finns en teoretisk överensstämmelse.

Låt oss börja med demokratiutredningen, vilken ligger till grund för arbetssättet att värna och stärka den svenska demokratimodellen. Kontentan som presenteras i slutbetänkandet är att demokrati i första hand beskrivs som en pågående process och effektiv i den mening det demokratiska idealet uppnås. Idealet bygger på en grundtanke om människans lika värde, var denne har förutsättningen att påverka sitt eget liv. Därför uppnås idealet genom en vidgning av den representativa modellen inspirerat av andra modeller som den deltagardemokratiska och den deliberativa. Man framhåller tre begrepp för en vital demokrati: *deltagande*, *inflytande* och *delaktighet*, var deltagande innebär medborgarens vilja att delta, inflytande om medborgaren verkligen kan påverka och delaktig som medborgarens känsla om de kan påverka (SOU 2000:1, s. 33ff).

Vidare till den svenska utvecklingspolitiken. Denna präglas i alla samarbetsområden av arbetspolicyn Politik för global utveckling (PGU) samtidigt som alla utgående biståndsmedel öronmärks under målet att bekämpa världens fattigdom genom individ- och rättighetsperspektivet, vilket fokuserar på den fattige människans behov och dess möjligheter att själv ta sig ur sin situation (Skr. 2007/08:89, s. 7ff). Detta görs bland annat genom att föra en dialog med mottagaren efter principen att mottagaren själv ska äga sitt projekt (Sida 2, s. 8f).

För att åskådliggöra de uppenbara likheterna låter jag jämföra de två övergripande målen för de båda policyerna:

Först och främst vill jag citera det övergripande målet för den svenska biståndspolitiken, som presenterades i inledningen: *"Målet för det svenska biståndet är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor."* (Regeringen 2). Biståndet ska med andra ord *"bidra till utveckling i utvecklingsländerna och för att bekämpa fattigdomen i alla dess dimensioner måste [biståndet, min anm.] inriktas på att skapa möjligheter för*

*individer att öka sin levnadsstandard och stärka deras makt över sina egna liv.”* (Skr. 2007/08:89, s. 5).

Detta kan jämföras med den svenska demokratipolitikens mål, vilken maktutredningen preciserade som: *”Demokratins mål är att medborgarna på lika villkor skall kunna delta i formandet av framtiden och att de själva skall kunna forma sin tillvaro.”* (SOU 1990:44, s.13).

Vi kan här se tydliga likheter mellan de två olika övergripande demokratimålen, att de bygger på samma idé om medborgarnas självbestämmande och självförverkligande (dvs. i både PGU och *En uthållig demokrati!*).

Sammanfattningsvis vill jag speciellt lyfta fram tre konkreta likheter mellan de båda riktlinjerna. För det första, att all maktutövning bör vara demokratisk, dvs. att beslutsfattandet ska ligga så nära medborgaren som möjligt.

För det andra, att båda arbetsområdena arbetar efter ett demokratibegrepp vilket har värdegrunden människors lika värde.

För det tredje, att på grund av ovanstående normativa ställningstagande om alla människors lika värde ska medborgaren kunna påverka beslutsfattandet för att på så vis ha möjligheten att påverka sitt egna liv.

## 5.1 Att jämföra äpplen med päron?

Ovan har jag visat att både den svenska demokratiska rörelseriktningen och den svenska biståndspolitikerna bygger på samma demokratiska värderingar. Men räcker verkligen det för argumentet om att mottagarna ska ha liknande inflytande och påverkansmöjligheter över sina egna biståndsprogram som den svenska medborgaren har över Sveriges politiska utveckling?

I detta stycke kommer jag därför presentera och diskutera varför min hypotes om att samma demokratiska värdegrunder bör gälla för svensk politik som för den svenska demokratiexporten via utvecklingsbiståndet.

Först vill jag belysa problemet med påverkansmöjligheterna mellan de svenska medborgarna och biståndsmottagarna i samarbetslandet och frågan om man verkligen kan jämföra svensk inhemsk politik och demokrativärden med den som exporteras genom det svenska biståndet. Här väljer jag att liksom Bertil Odén stödja mig på propositionen *Gemensamt ansvar. Sveriges politik för global utveckling* för att presentera motivet för Sveriges biståndspolitik. Han citerar det grundläggande motivet i propositionen som *”solidaritet med människor i andra länder”* och att *”solidariteten stärks av insikten om att säkerhet, rättvisa och hållbar utveckling inte är några exklusivt nationella angelägenheter. Världens länder är i dag sammanflätade med varandra som aldrig tidigare.”* (Odén 2006:31). Som kan utläsas ovan, är motivationen till svenskt utvecklingssamarbete att Sverige drivs av ett moraliskt ansvar, som uttryck genom solidaritetstanken, innebär att stödja en rättvis utveckling genom att sprida och värna det demokratiska värdet. Således är rättvisepincipen och rättighetsperspektivet, som framhålls i det svenska utvecklingssamarbetet, starkt ihopkopplade vilka bygger på människors lika värde och följaktligen lika

möjligheter till säkerhet, stabilitet men också att påverka sina egna liv (SOU 2000:1, s. 19).

Vidare kan Sveriges demokratifrämjade åtagande läsas i *En uthållig demokrati!* där det står att genom samarbete med andra länder ska Sverige stärka en demokratisk kultur samtidigt som det är viktigt att den svenska staten *”främjar sådant som stödjer demokratin, dels klart bekämpar sådant som strider mot demokratin.”* (SOU 2000:1, s. 18, 248).

Det föreligger således, som jag skrev tidigare en, solidarisk värdegrund om varför Sverige väljer att bedriva bistånd, men också en rättvis värdegrund som rättfärdigare biståndsmottagarnas påverkansmöjligheter och inflytande över sina egna liv och i förlängningen över de egna utvecklingsprogrammen.

Detta leder oss vidare till det andra problemet som handlar om huruvida mottagarlandets egna demokratiska legitimitet hotas i och med det svenska biståndet.

Som jag tog upp ovan så stödjer Sverige i första hand en demokratisk samhällsutveckling och stödjer därför inte de styrelsesystem, så som elitstyre, då de inte gynnar en demokratisk utveckling (intervju med verkställare). Detta för att ett sådant styrelsesystem ofta utmärkas av korruption, vilket inte ser till folkets bästa eller levererar vad medborgaren önskar, och som då inte lever upp till det individperspektiv (se stycke 4.3.2) som svenskt bistånd arbetar efter.

Samtidigt ska Sverige inte genom biståndet ta statens roll i mottagarlandet, varpå man genom stödet till att stärka medborgaren, genom det lokala civilsamhället och dess organisationer, mer fungerar som ett stöd för att främja en organisering av landets egna civilsamhällesorganisationer och medborgarsammanslutningar. Som framhållits tidigare anses en framgångsrik deltagardemokrati främja ett demokratiskt samhällsklimat, men att modellen i slutändan ska ses som ett komplement till statens egna representativa institutioner (Amnå 2003:110, Barber 1984:262, 308f, Pluralism 2009:17, Teorell 2003:326).

Sammanfattningsvis förverkligas således demokratins ideal då *”medborgarna förmår att utöva makt över sin egen och sitt samhälles framtid”* och bedöms efter *”i vilken utsträckning medborgarskapsidén i praktiken förverkligats”* (SOU 1990:44, s.20). Som demokratiutredningen förspråkar för det svenska demokratiska idealet ska detta realiseras genom den deltagardemokratiska modellen där medborgaren, den fattiga människan eller biståndsmottagaren representeras av medborgarsammanslutningar. Därför kommer jag i nästa kapitel argumentera för icke-statliga organisationer som påverkare över svenskt utvecklingssamarbete.

## 6 NGO:er som den enande länken

I följande kapitel presenteras läsaren för uppsatsens aktörer, NGO:erna. Först ges en kort definition av dessa och sedan följer en diskussion och NGO:ernas roll i svensk utvecklingspolitik och slutligen hur deras roll ska se ut för att möta det demokratiska idealet.

### 6.1 Definition av NGO:er

Som nämndes i avgränsningen är begreppet icke-statlig organisation, eller NGO, ett synnerligen diffust begrepp vilket inrymmer otaliga definitioner. Jag väljer att stödja mig på definitioner som jag har kunnat hitta i det material ifrån Sida som jag tagit del av.

Sida definierar följaktligen NGO:er som frivilliga medborgarsammanslutningar vilka karaktäriseras av deras självbestämmande och oberoende från stat, lokala myndigheter eller marknaden, som drivs utan vinstdrivande syften och som bygger på kollektiva värderingar. Någon direkt bestämmelse för ett övergripande organisationssyfte finns inte och har därför resulterat i åtskilliga samarbeten med olika organisationsvarianter så som gräsrotsorganisationer, kvinnorörelser, miljörörelser, religiösa sammanslutningar, kulturella föreningar, fackförbund (Pluralism 2009:9, UD 2, s. 2). Däremot styr ett antal kriterier, baserade på biståndspolitikens två perspektiv (se stycke 4.3), urvalet av samarbetsorganisationer för att försäkra att biståndsmedlen går till att möta de svenska biståndsmålen. Då NGO begreppet också kan innefatta kriminella nätverk och organisationer som istället hotar de demokratiska värdena så görs en noggrann kontroll av organisationerna innan ett samarbete inleds för att försäkra sig om att dessa bland annat är interndemokratiska, transparenta, arbetar för ett tydligt mål och är legitimerade via representativitet och speglar kollektiva värderingar (Sida 2, s. 7f, 14ff, Sida 3, s. 8, intervju verkställare).

### 6.2 NGO:er i förhållande till idealet

Men varför menar jag att just NGO:erna ska tillåtas påverka utvecklingspolitiken för att uppnå målet för en demokratisk process? Nedan presenterar jag således två argument som rättfärdigar NGO deltagande.



## 6.2.1 Effektivitets-argumentet

I policyn för de kriterier som krävs för ett biståndssamarbete mellan Sverige och organisationen i fråga står det att Sveriges övergripande mål för samarbete med NGO:er är att *”ett livskraftigt och pluralistiskt civilt samhälle i utvecklingsländer som bidrar effektivt, med ett rättighetsbaserat arbete, till minskad fattigdom i alla dess dimensioner”* (Sida 2, s. 8). Således ses NGOer som organisatörer av tjänster, dvs. utförare av utvecklingsprogrammen och är alltså de som i praktiken utför arbetet med att minska fattigdomen (Pluralism 2009:7, 12f). För att denna service ska vara så effektiv som möjligt, dvs. hjälpa så många fattiga som möjligt, och i förlängningen för att biståndsprogrammet ska nå sitt mål krävs en dialog med den utförande organisationen. Detta kan liknas vid de olika demokratiformerna, för då en representativ demokratimodell eller ett toppstyrt bistånd kanske kan fatta beslut om biståndsprojekten mest effektivt, så leder nog ett större inflytande och deltagande av medborgaren/mottagaren ett mer effektivt resultat av programmet då dessa är väl förankrade och känner till behoven för att möta målen i gräsrotterna (bl.a. SOU 2000:1, s.36).

## 6.2.2 Demokratiargumentet

Sida skriver vidare i sin policy för att stärka civilsamhället att dess organisationer, NGO:erna, också ses som centrala för fattigdomsreduceringen i deras roll som kollektiva röstbärare (Pluralism 2009:7, 12f).

Sida och den svenska biståndspolitikens ansluter sig således till den skola som framhåller civilsamhällesorganisationernas fördelar snarare än nackdelar för demokratin. Centrala filosofer i denna skola är bland annat Robert Putnam och Alexis de Tocqueville vilka menar att graden demokrati i en stat kan mätas genom att se hur rikt dess organisations- och föreningsliv är. Främst eftersom organisationerna fungerar som motmakt gentemot makthavarna genom kontroll, opinionsbildning och genom att förmedla medborgarens intressen. Vidare menar Tocqueville att dessa organisationer dessutom fungerar utbildande, som skolor i demokrati, vilka genom medborgarengagemang skapar en känsla av samhörighet och på så vis kan lägga grunden för en demokratisk samhällskultur (Boussard 2004:9f, Pluralism 2009:7). En decentralisering av makten förespråkas därför för att förmedla medborgarens eller i detta fall de fattiga människornas intressen efter principen *”att beslut ska tas så nära medborgarna det är möjligt”* (Riksdagen, Sida 2, s. 9, SOU 2000:1, s. 29).

## 6.3 Hur?

Då vi via rådande policys kommit fram till NGO:ers betydelse för en demokratisk utveckling, frågar vi oss nu hur detta ska ske. Hur ska NGO påverka se ut för att möta det demokratiska idealet?

Då jag tidigare påvisat de normativa värdegrunderna vilka svensk politik men också den svenska biståndspolitik gemensamt vilar på väljer jag att mäta den demokratiska processen utifrån de begrepp som fastställdes i *En uthållig demokrati!*, nämligen *deltagande*, *inflytande* och *delaktighet*.

Svårigheten ligger nu i att göra dessa värden mätbara för att kunna hitta dessa i analysen. I demokratiutredningen gör det ett försök att göra detta genom en konstruerad modell som man kallar för det dynamiska medborgarskapet. Modellen slår fast att bara genom en samverkan av de tre värdena kan en process vara demokratisk (SOU 2000:1, s. 37f). Jag väljer också att inkludera de fyra begrepp som presenterades i rättighetsperspektivet och som är ledande principer för att nå rättighetsperspektivet inom svensk utvecklingspolitik. Dessa fyra principer är: icke-diskriminering, ansvarsutkrävande, transparens samt deltagande (Skr. 2011/12:164, s. 24, 26, UD 1, s. 5). I nästkommande stycken presenteras därför de olika värdena vilka bygger den analysram som ska vara ledande vid utvärderingen av verkligheten via intervjuerna.

### 6.3.1 Deltagande

Som jag nämnde i kapitel 5, innebär begreppet deltagande medborgarens, eller i detta fall NGO:ernas, vilja att delta. I vilken grad medborgaren eller NGO:erna tillåts delta beror på vilka demokratiska värden processen bygger på (detta diskuterades i kapitel 3). Dock, för ett meningsfullt deltagande bör deltagandet leda till inflytande (SOU 2000:1, s. 37). Detta kan också kopplas till rättighetsperspektivets fjärde princip, vilket syftar på den fattiga människans rätt att delta i samhällsutvecklingen som ska realiseras genom dialog mellan den fattiga människan och makthavare (Skr. 2011/12:164, s. 24, 26, UD 1, s. 5).

För att avgöra om principen om deltagande uppnås får jag förlita mig på de uttalandena som respondenterna ger. Detta kan förslagsvis mätas via kommunikationen, dvs. om organisationen tagit kontakt med makthavare eller om organisationen fungerar som opinionsbildande, genom att exempelvis producera debattartiklar eller liknande.

### 6.3.2 Inflytande

Begreppet inflytande innebär organisationernas faktiska påverkningsmöjligheter, eller makt över de egna programmen. I de policys jag tagit del av betonas vikten av mottagarens ägarskap av det egna utvecklingsprojektet men också betydelsen av ett jämlikt samarbete som ska realiseras genom dialog mellan mottagaren, dvs.

den fattige, och makthavarna, givarna. Men hur kan inflytande eller reella påverkansmöjligheter mätas? För att komma till konsensus i detta krävs en genomgång av vad som menas med begreppet inflytande. Jag väljer här att stödja mig på Steven Lukes tredimensionella maktteori och menar därför liksom Hague och Harrop att begreppet makt är synonymt med inflytande (Hague & Harrop 2010:10).

Lukes publicerade sin tredimensionella maktteori som en kritik mot existerande maktteorier, vilka han menade var för enkla och endast undersökte blottad makt (Lukes 2008:9ff). Den första dimensionen av makt förkastades som för enkel då denna bara belyser direkt, synlig makt. Den tvådimensionella makttypen utvidgar synen på makt till att också innefatta och belysa indirekt makt, dock beaktar denna maktdimension enbart synliga maktkonflikter. För kunna undersöka de underliggande dolda maktstrukturerna krävs därför Lukes tredje maktdimension vilken definieras som makten över agendan (Christensen m.fl. 2011:22f, 37f, Lukes 2008:25, 28, 38, 116). Det är just denna tredje dimension som är viktig för denna uppsats då policyerna för utvecklingssamarbetet betonar vikten av ett efterfrågestyrt samarbete var mottagaren ska äga det egna projektet och där en dialog mellan jämlikar ska föras för utvecklingsplanerna. Jag menar trots detta att det är givarna som har makt över agendan vilket jag vill undersöka genom att se om vilka arenor för dialog som existerar, sker samarbetet via formella eller informella kanaler (Christensen m.fl. 2011:37, 51ff, Sida 2, s. 8f). Detta begrepp kan också knytas till rättighetsperspektivets andra och tredje princip om ansvarsutkrävande och transparens. För att den fattiga människan, som individ eller organiserad, ska kunna ställa makthavare till svars och ha inflytande över processen krävs att beslutsprocessen präglas av öppenhet och insyn (Skr. 2011/12:164, s. 24, 26, UD 1, s. 5).

### 6.3.3 Delaktighet

Slutligen ämnar jag att i intervjuerna lyssna efter huruvida NGO:erna känner delaktighet, dvs. om de upplever att de har inflytande över rådande biståndsprogram (SOU 2000:1, s.34ff). Delaktighet är en förutsättning för deltagande och inflytande och baseras på högst subjektivt upplevelser. För att medborgaren eller NGO:erna ska känna delaktighet betonar man i modellen för det dynamiska medborgarskapet det deltagardemokratiska värdet om en dialog mellan jämlikar. Upplevs inte processen politisk jämlik, dvs. att alla inte har samma möjligheter, kan inte full delaktighet uppnås. Detta kan kopplas till rättighetsperspektivets första princip om icke-diskriminering vilket beskriver perspektivets grundtanke om alla människor lika värde och att de därför ska vara politiskt jämlika (Skr. 2011/12:164, s. 24, 26, UD 1, s. 5). Vidare argumenterar modellen, för det dynamiska medborgarskapet, att för att om medborgaren eller organisationen ska delta i den demokratiska processen måste denne känna att dennes deltagande kan leda till inflytande, dvs. att deltagandet är meningsfullt. Därför, för att delta krävs bevis på detta vilket innebär att processen måste

utmärkas av öppenhet och insyn, vilket också den tredje principen i rättighetsperspektivet framhåller (Skr. 2011/12:164, s. 24, 26, SOU 2000:1, s. 36ff, UD 1, s. 5).

## 7 Röster från verkligheten

Hittills i denna uppsats har jag ägnat mig åt att precisera de rådande demokratiska normativa värderingar som finns både i den svenska politiken men också inom det svenska biståndsarbetet. Genom att jämföra dessa har jag diskuterat och föreslagit ett demokratiskt ideal om hur utvecklingssamarbetets process bör se ut för att nå det mål om demokrati vilka de bygger på. Idealtypen bygger på deltagardemokratiska och deliberativa idéer och argumenterar för icke-statliga organisationers (NGO:er) påverkansmöjligheter genom tre principer: *deltagande*, *inflytande* samt *delaktighet*. I detta stycke kommer jag därför jämföra och utvärdera mitt demokratiska ideal mot verkligheten genom operationaliseringen av mina tre fastställda honnørsord.

För att få fram en bild av denna verklighet har jag intervjuat personer som verkar inom branschen, och arbetar på de tre olika nivåerna som beslutare, verkställare och utförare av svenskt utvecklingsbistånd, och utifrån deras utsagor vill jag därför ta reda på om praktiken stämmer med teorin, i den mån att det demokratiska idealet om NGO:ers påverkansmöjligheter möts.

Analysen kommer därför bli tvådelad där den första delen inriktar sig på hur de verksamma pratar om NGO:ernas roll i utvecklingssamarbetet i förhållande till rådande policys. Detta därför att jag innan argumenterade för att man i policys inom det svenska utvecklingssamarbetet betonar vikten av en samverkan med NGO:er, men stämmer denna bild med verkligheten?

I den andra delen undersöker jag istället underliggande attityder eller om idealet verkligen efterföljs. Detta gör jag genom att lyssna efter mina tre honnørsord samt deras operationaliserade släktingar som jag föreslagit för att mäta om de tre honnørsorden uppfylls.

### 7.1 NGO:ers roll i den svenska utvecklingspolitiken

I denna del jämför jag följaktligen svarspersonernas uttalanden om NGO:ers roll i den svenska utvecklingspolitiken kontra mot vad som står i dokumenten för att se om det råder konsensus mellan innehållet i de fastställda riktlinjerna gentemot det praktiska arbetsförfarandet.

För att börja denna analys vill jag inleda med att göra en kort sammanfattning om vad svarspersonerna svarade angående biståndsprocessen och NGO:ernas roll i denna. Först vill jag framhålla att det råder stor konsensus mellan både beslutande, verkställande och utförande i frågan om hur beslutsprocessen i svenskt bistånd fungerar. Jag fick en tydlig bild av hur processen ser ut, vilka policys som ligger till grunder för arbetet och vilka aktörer som är inblandade.

Den demokratiska värdegrunden bekräftades och alla svarspersonerna framhöll dessutom NGO:ernas betydelse som samarbetspartners för en demokratisk utveckling i samarbetslandet. Vidare ansåg alla det som självklart att denna samarbetstyp gick åt två håll och att dessa organisationer även skulle kunna påverka uppåt i kedjan för att den fattiga människans intressen skulle främjas och för att samarbetspartnern på så vis tilldelades ägarskapet över det egna utvecklingsprogrammet. Nyckeln till detta menade alla svarspersonerna låg i en dialog mellan mottagarna och givarna, dvs. Sverige. Åsikterna går därefter isär om hur denna dialog bör utformas och i vilket skede och med vilken instans som denna dialog ska hållas.

Bilden som kom fram under intervjuerna visar på en tydlig beslutsstruktur som bekräftar avsnitt 4.1, var regeringen lägger en proposition om utformningen av politiken som förebreds och bearbetas i riksdagens utskott för att sedan även röstas igenom i riksdagen. Den godkända policyn går sedan tillbaka till regeringen via utrikesdepartementet vidare till Sida vilka verkställer mycket av det svenska utvecklingsarbetet (intervjuer med beslutare). Sida styrs alltså av beslutade policys, som PGU, och arbetar för att samarbeta med och samordna biståndsarbetet med de utvalda partnerorganisationerna. Partnerorganisationerna kan vara både svenska, internationella eller lokala i samarbetslandet, men det främsta samarbetet sker med 15 utvalda ramorganisationer som sedan i sin tur står för kontakten och biståndssamarbetet med de lokala organisationerna i mottagarlandet, vilka i sin tur är de som implementerar biståndsinsatserna (intervju med verkställare, utförare).

Civilsamhället och dess organisationer beskrivs spela en viktig roll för att nå biståndsmålen och samtidigt gynna en långsiktig utveckling och ett demokratiskt samhälle. Alla svarspersonerna framhåller NGO:ernas fördelar då de bland annat agerar folkbildande, representerar bottom-up perspektivet och lokalt engagemang och därför rymmer stor kompetens hur biståndsmålen kan uppnås (intervjuer med alla nivåer). Verkställande bekräftar NGO:ers alltmer betydande roll och menar att det skett en ökad satsning i form av ökade anslag till civilsamhället och dess organisationer samt demokratifrågor, just på grund av att regeringen anser att det är ett bra medel för att öka demokrati i mottagarlandet (intervju med verkställande).

Alla svarspersoner understryker värdet av transparens och att ha god kontakt med NGO:erna, vilket ska ske genom dialog. Hur denna kontakt ska se ut är däremot omtvistat då det inte finns några riktlinjer eller rutiner för detta. Därför sker kontakten med NGO:erna idag oftast vid informella tillfällen och sporadiskt i samband med tjänsteresor till ambassader eller då organisationerna själva söker kontakt med beslutsfattare eller verkställare. Organisationerna bjuds stundtals också in till formella möten så att beslutande kan dra nytta av organisationernas erfarenheter. Slutligen är det Sida som står för mycket av kontakten med samarbetsorganisationerna och på fält (intervjuer med alla nivåer).

## 7.2 NGO:er som den enande länken?

I denna del vill jag vidare undersöka de underliggande attityderna kring NGO påverkan genom de tre begreppen: *deltagande*, *inflytande* och *delaktighet*, för att se om idealtypen uppnås. Läsaren kommer märka att begreppen kommer i viss mån gå in i varandra.

### 7.2.1 Deltagande

För att idealet för deltagande ska uppnås ska principen om ett meningsfullt deltagande uppfyllas, dvs. att deltagandet kan leda till inflytande. Men det måste också finnas ett intresse från organisationernas sida att delta, såväl som ett klimat som möjliggör ett deltagande, exempelvis via dialog (Skr. 2011/12:164, s. 24, 26, SOU 2000:1, s. 37, UD 1, s. 5).

Uppfattningar om denna princip går här isär mellan svarspersonerna på de olika nivåerna. Trots att alla understryker betydelsen av en nära kontakt med NGO:er, menar främst utförarna att dialogen idag är begränsad vilket leder till en upplevd känsla av begränsat deltagarklimat och således inflytande. Alla svarspersonerna ger en bild av att deltagandet ses som organisationernas egna ansvar och därför sker idag främst kontakten mellan beslutfattare och samarbetsorganisationerna via brev till politiker, debattartiklar, insändare eller egna kampanjer. Större organisationer som driver egna avdelningar för policypåverkan upplevs också därför ha mer inflytande, när de deltar, än mindre lokala organisationer. I de fall som makthavarna tar kontakt med partnerorganisationerna sker detta oftast utan någon regelbundenhet och informellt (intervjuer med alla nivåer).

### 7.2.2 Inflytande

Som jag nämnde avsnitt 6.3.2 så menar jag att begreppet inflytande innebär organisationernas faktiska påverkningsmöjligheter, eller makt över de egna programmen. För att idealet om inflytande ska uppnås krävs att en dialog realiseras för att målet om mottagarens ägarskap av det egna utvecklingsprojektet ska uppfyllas, men också att denna dialog ska ske som mellan två jämlikar. Dessutom krävs att beslutsprocessen präglas av öppenhet och insyn (Skr. 2011/12:164, s. 24, 26, UD 1, s. 5).

Ser vi tillbaka i föregående stycke om deltagande beskrev jag en situation vart deltagandet i mångt och mycket utmärktes av sporadisk informell kontakt mellan organisationerna och beslutfattarna. Verkställare och utförare menar framförallt att det är problematiskt med att mycket av den dialog som sker, sker informellt. Vidare är den gemensamma uppfattningen hos alla svarspersonerna att det föreligger en maktrelation i biståndspolitik som tenderar leda till att detta är toppstyrt. Beslutarna berättar om en process vart mycket av det arbete som görs

vid det förberedande arbetet av utformningen av biståndspolicys sker i utskotten bakom stängda dörrar, vilket är ett synligt tecken på minskade påverkansmöjligheter för NGO:erna. Då de beslutsfattande behöver mer information i något ämne väder de sig då till Sida eller NGO:erna genom att bjuda in dessa till formella möten. Detta menar jag är ett typexempel på maktens tredje dimension, makt över agendan där avsaknaden av löpande möten ersatta av inbjudningarna till enfrågemöten förminskar NGO:ernas inflytande till att bara gälla just det område vart beslutsfattarna behöver input och andra eventuella problemområden ignoreras då (intervjuer med verkställare och utförare).

### 7.2.3 Delaktighet

Den sista principen som måste uppfyllas för att möta idealets krav är målet med delaktighet, dvs. om organisationerna upplever att de har inflytande över utvecklingssamarbetet. För att denna princip ska kunna uppnås krävs en känsla av jämlikhet och icke-diskriminering vart alla samarbetsorganisationerna upplevs kunna påverka på samma villkor och att de makthavande lyssnar på och tar deras åsikter seröst. För upplevs inte processen politisk jämlik, kan inte full delaktighet uppnås (Skr. 2011/12:164, s. 24, 26, SOU 2000:1, s.34ff, UD 1, s. 5).

Här framhålls än en gång svarspersonernas samstämmiga bild om att det inte finns någon rutin eller kontinuitet av kontakten mellan samarbetsorganisationerna och makthavare. Samtidigt menar främst utförarna att just den informella kontakten leder till att det upplevs som svårt att påverka då de lokala organisationerna ligger så långt ifrån makten, både fysiskt som i inflytandet. Beslutarna menar samtidigt att de ändå har hyfsad koll på vad som händer i fält men också att det samtidigt måste göras försök att förbättra dialogen och förankringen med de lokala organisationerna. Dessutom föreligger en viss problematik med beslutsfattarnas inbjudan till de formella konsultationerna med organisationerna. Då dessa möten söker organisationernas input i den fråga man behandlar för tillfället finns ingen struktur för vilka organisationer som bjuds in, vilket utförare och verkställare menar medför en ryckighet som skapar ett klimat av utanförskap. Dessutom menar utförare att vid de tillfällen de bjuds sker detta med väldigt kort varsel vilket de menar sänder signaler att beslutsfattarna inte är intresserad av vad det civila samhället har att säga.



## 8 Slutsats

Genom denna uppsats har jag argumenterat för att den svenska biståndspolitiken ska ledas av en demokratisk process för att den ska kunna möta sitt övergripande mål att bekämpa fattigdomen genom att genom stärka och skapa förutsättningar för fattiga människor att kunna förändra sina egna levnadsvillkor. Dagens biståndstrend är att detta ska vara mål- och resultatorienterat där målet snarare än processen utvärderas. Detta för att ett stort fokus idag ligger på att förmedla ett så effektivt bistånd som möjligt. Resultatet blir därför ett bistånd som styrs utifrån top-down principen trots man med detta vill stödja en bottom-up eller gräsrots demokratisk utveckling hos mottagaren. Frågan är om inte detta kan verka lite paradoxalt? Jag har därför tittat på svenska demokrativärden och menar att Sverige bör sprida samma typ av demokratiska värdegrund som vi själva står på. Lösningen på detta är ett ökat inflytande för NGO:er över svensk biståndspolitik genom principen *rule by the people* var NGO:erna fungerar som folkets röstbärare. Denna princip har jag också kunnat hitta i de policydokument jag tagit del av men frågan är om dessa efterföljs.

De frågor som ska besvaras är således:

- *I vilken utsträckning uppfylls det demokratiska idealet som det bör se ut i den svenska utvecklingspolitiken?*

- *Kan NGO:er idag påverka den svenska utvecklingspolitiken?*

Vad jag har kunnat läsa mig till i de biståndspolicys jag tagit del av, så står det svenska demokratiska begreppet på samma värdegrunder som den demokratiska idén vi exporterar. Man kan i båda fallen hitta tydliga tecken av demokratiutredningens utvidgade demokratiska modell vars riktlinjer för både utformningen av biståndsprogrammen och svensk demokrati bygger på en närmre relation med medborgaren och en decentralisering av makten. Man förespråkar i båda fallen en deltagardemokratisk modell var makthavarna genom dialog med olika medborgarorganisationer, eller de som är närmast medborgaren för en typ av samverkanspolitik.

Vid mina intervjuer bekräftas denna bild av de rådande riktlinjerna, men vad jag har kunnat urskilja är att en diskrepans mellan riktlinjerna och det praktiska arbetet. Nedan har jag därför utformat och sammanfattat tre stycken hinder som jag menar förhindrar uppfyllandet av min idealtyp i praktiken.

*Kontinuitetshindret*; som beskriver den sporadiska kontakten mellan NGO:erna och makthavarna. Denna kontakt är den vanligaste formen vilket i sin tur förhindrar verkligheten att uppnå principen om delaktighet.

*Öppenhetshindret*; som betonar problematiken med att många av de möten som är beslutsfattande är stängda för NGO:erna, vilket i sin tur förhindrar att uppnå principen om inflytande.

Slutligen, *Strukturshindret*; som beskriver avsaknaden av rutiner och det informella dialogsystemet som idag är härskande, vilket förhindrar att uppnå principen om ett fullvärdigt deltagande.

Slutsatsen är således att den svenska biståndspolitik i teorin uppfyller det demokrattiska idealet men att man i praktiken misslyckas med att uppfylla detta då det föreligger vissa hinder för att uppnå ett klimat vart NGO:er fullt ut kan påverka.

## 9 Referenser

- Amnå, Erik, 2003. ”Deltagardemokratin: önskvärd, nödvändig – men möjlig?”, s. 106-124 i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.). *Demokratins mekanismer*. Lund: Liber.
- Badersten, Björn, 2002. *Medborgardyg: Den europeiska staden och det offentliga rummets etos*. Stockholm: Natur och kultur.
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod: Att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Barber, Benjamin, 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press.
- Beckman, Ludvig, 2006. ”Idékritik och statsvetenskapens nytta” i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg 108, nr 4, s. 331-342.
- Bohman, James, 2007. *Democracy across Borders: From Dêmos to Dêmoi*. Massachusetts Institute of Technology Press.
- Boussard, Caroline, 2004. “Demokratisk utveckling eller stagnation. Vilken roll kan det civila samhället spela?”, s. 7-20 i *Vetenskaps societetens årsbok 2004*. Lund: Vetenskaps societeten.
- Christensen, Søren – Daugaard Jensen, Poul Erik – Lindkvist, Lars, 2011. *Makt, Beslut, Ledarskap: Märkbar och obemärkt makt*. Stockholm: SNS Förlag.
- EC= European Commission (2012). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The roots of democracy and sustainable development: Europe’s engagement with Civil Society in external relations*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>  
Hämtdatum: 2013-04-15
- Ekot= Sveriges Radio, *Ekots lördagsintervju med Gunilla Carlsson*, 2012-02-11. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/33620?programid=3071> Hämtdatum: 2012-04-12
- Eriksson, Gunnar, 1989. *Platon & smitaren: Vägar till idéhistorien*. Malmö: Atlantis.
- Gilljam, Mikael - Hermansson, Jörgen, 2003. ”Demokratins ideal möter verkligheten”, s. 10-27 i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.). *Demokratins mekanismer*. Lund: Liber.
- Hague, Rod – Harrop, Martin, 2010. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. 8:e uppl. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Held, David, 2006. *Models of Democracy*. 3:e uppl. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

- Esaiasson, Peter, et al, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3:e uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
- Ivarsson, Andreas – Salas, Osvaldo, 2013. "Utvärdering", s. 89-106 i Johansson, Vicki – Lindgren, Lena (red.). *Uppdrag offentlig granskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Lukes, Steven, 2008. *Maktens ansikten*. Göteborg: Daidalos.
- Odén, Bertil, 2006. *Biståndets idéhistoria: Från Marshallhjälp till milleniemål*. Lund: Studentlitteratur.
- Pateman, Carole, 1970. *Participation and Democracy Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pluralism = Artikel nr UD 09.080. *Pluralism: Policy for support to civil society in developing countries within swedish development cooperation*, 2009. Utrikesdepartementet.
- Proposition 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*. Justitiedepartementet.
- Proposition 2011/12:1. *Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd*. Utrikesdepartementet.
- Regeringen 1 = Regeringskansliet, *Bistånd och utveckling: Den svenska utvecklingspolitiken*. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/2355> Hämtdatum 2013-04-08
- Regeringen 2 = Regeringskansliet, *Vad vill Sverige med biståndet?*, senast uppdaterad 2012-06-04. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/10422> Hämtdatum 2013-04-08
- Regeringen 3 = Regeringskansliet, *Parisdeklarationen – så blir biståndet effektivare*, senast uppdaterad 2011-12-02. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/13065/a/143752> Hämtdatum 2013-05-11
- Riksdagen = Sveriges Riksdag, *Hur granskar utskotten utifrån subsidiaritetsprincipen?*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Fragor--svar/Utskotten/> Hämtdatum 2012-03-29
- Sida 1 = Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, *De svenska biståndsaktörerna*, senast uppdaterad 2013-03-12. [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/De-svenska-bistandsaktorena/> Hämtdatum 2013-04-12
- Sida 2 = Artikel nr SIDA61413sv. *Kriterier för civilsamhällesorganisationers behörighet som: ramorganisation inom anslagsposten Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället, strategisk partnerorganisation inom anslagsposten för Humanitära insatser och konflikter relaterad verksamhet*, 2011. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.
- Sida 3 = Artikel nr SIDA61403en. *CSO Development Effectiveness and Enabling Environment: A Review of the Evidence*, 2011. The Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment.
- Skr. 2007/08:89. *Globala utmaningar – vårt ansvar. Skrivelse om Sveriges politik för global utveckling*. Utrikesdepartementet.
- Skr. 2011/12:164. *Biståndets resultat – tema demokrati och mänskliga rättigheter*. Regeringsskrivelse. Utrikesdepartementet.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.

- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande Demokratiutredningen.
- Teorell, Jan, 2003. ”Demokrati och deltagande: Tre ideal i teorin och praktiken”, s. 323-344 i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.). *Demokratis mekanismer*. Lund: Liber.
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara*. Samhällsvetenskaplig metod. Malmö: Liber.
- Tujan Jr, Antonio, 2012. ”Civil society – new power in aid and development?”, s. 27-42 i Moksnes, Heidi – Melin, Mia (red.). *Global Civil Society: Shifting Powers in a Shifting World*. Uppsala Centre for Sustainable Development: Uppsala Universitet.
- UD 1 = Artikel nr UD 10.048. *Gemensamt ansvar för global utveckling*, 2010. Utrikesdepartementet.
- UD 2 = Artikel nr UD 09.102. *Strategy for support via Swedish civil society organisations 2010-2014*, 2009. Utrikesdepartementet.
- Vedung, Evert, 2009. *Utvärdering I politik och förvaltning*. 3:e uppl. Lund: Studentlitteratur.

## 9.1 Samtalsintervjuer

### Beslutfattare:

- Habsburg Douglas, Walburga. *Ledamot i Utrikesutskottet*. Moderat. Intervjudatum: 2012-05-10. Intervjuplats: Telefonintervju.
- Holm, Christian. *Biståndstalesman i Utrikesutskottet*. Moderat. Intervjudatum: 2012-05-30. Intervjuplats: Riksdagen.

### Verkställare:

- Smedeby, Carl-Johan. *Ansvarig för Enheten för civila samhället*, Sida. Intervjudatum: 2012-05-16. Intervjuplats: Sidas huvudkontor, Stockholm.

### Utförare:

- Fallström, Sara. *Desk officer for Africa and Central America and Coordinator for Capacity development*, Individuell Människohjälp (IM). Intervjudatum: 2012-05-14. Intervjuplats: IMs huvudkontor, Lund.
- Jacobsson, Carl-Henrik. *Policyrådgivare utvecklingsfinansiering*, Diakonia. Intervjudatum: 2012-05-30. Intervjuplats: Diakonias huvudkontor, Bromma.

# 10 Bilaga 1 - Intervjuguide

Nedan presenteras den intervjumall som ligger till grunden för utformandet av frågorna vid intervjutillfället, samt på vilken basis urvalet av svars personer utfördes och vilka tre teman som intervjuerna byggde på. Då intervjuerna främst byggde på mina tre fastställda teman har frågorna i intervjumallen anpassats till varje svars person för att komplettera dennes svar på temana. Dessutom återfinns små nyanser i intervjumallarna mellan de tre olika respondentgrupperna, dock hade de samma övergripande tre teman. Då jag främst intresserat mig av svars personernas underliggande attityder har jag inte ansett mig behöva transkribera intervjuerna, men dessa finns sparade som ljudfiler och kan tas fram vid behov.

## **Respondenterna**

Dessa representerar tre olika positioner och nivåer inom den svenska biståndspolitikerna:

1. Beslutande: vilka består av tjänstemän ifrån riksdagens utrikesutskott.
2. Verkställande: består av tjänstemän på den statliga myndigheten Sida, varigenom svenskt bistånd förmedlas.
3. Utförande: består av representanter för NGO:er som verkar i branschen och som representerar två olika nivåer av NGO:er – dels ramorganisationen Diakonia, dels organisationen Individuell Människohjälp (som vid intervjutillfället inte uppnått regeringens krav som ramorganisation).

## **Intervjuernas tre teman**

Alla intervjuer har gjorts utifrån tre teman och jag har vid samtal med beslutande samt verkställande följt numreringen nedan. Vid intervjuerna med de utförande har jag dock valt att byta plats på tema 1 och 2 då de utförande räknas in under tema 2.

1. Policyprocessen och dess aktörer
2. Bistånd, det civila samhället och NGO:er
3. NGO:er och inflytande över svensk biståndspolicy

## 10.1 Intervjumall till beslutande

### **Tema 1: Policyprocessen och dess aktörer**

- Kan du beskriva hur policyutformandet går till?
- Vilka aktörer är inblandade i besluts/policyprocessen?
- Beskriv din roll i utskottet.

### **Tema 2: Bistånd, det civila samhället och NGO:er**

- Vad anser du om bistånd? Vad anser du om svenskt bistånd?
- Vad anser du om den ökade satsningen på civilsamhället?
- Vad är det civila samhället? (dvs. vilka aktörer innefattas?)
- Hur ser du på NGO:er? (som representanter för civilsamhället/medborgaren eller som organisationer med egna intressen?)

### **Tema 3: NGO:er och inflytande över svensk biståndspolicy**

- Kan du beskriva NGO:ers roll/del i policyutformningen? Vad tillför de processen?
- Vad anser du om detta? Dvs, ska de ha mer eller mindre inflytande? Är detta en tillfredsställande situation eller anser du att de ska kunna kopplas in i ett annat skede av processen?

## 10.2 Intervjumall till verkställande

### **Tema 1: Policyprocessen och dess aktörer**

- Vad är Sidas roll i utformningen av svensk biståndspolicy?
- Har ni något inflytande över det förberedande propositionsarbetet till policyutformandet? Hur/på vilket sätt? (Hur stor kontakt har man med fältet, dvs. rapporterar fältarbetare tillbaka till Sida som tas med i propositionsförslaget? Vilka, bara Sidas anställda eller även NGO:er?)

### **Tema 2: Bistånd, det civila samhället och NGO:er**

- Vad anser du om bistånd? Vad anser du om svenskt bistånd?
- Vad anser du om den ökade satsningen på civilsamhället? Vad innebär den för Sida/er?
- Vad är det civila samhället? (dvs. vilka aktörer innefattas?)
- Hur ser förhållandet ut mellan Sida och det civila samhället?
- Hur ser du på NGO:er? (som representanter för civilsamhället/medborgaren eller som organisationer med egna intressen?)
- Hur ser Sidas kontakter ut med NGO:er?

- Finns det någon typ av rankning av NGO:er i er organisation? Vad bygger den på?

### **Tema 3: NGO:er och inflytande över svensk biståndspolicy**

- Anser du att NGO:er idag kan påverka svensk biståndspolicy? Hur?
- Bör de kunna påverka och i så fall på vilket sätt?
- Ser du någon problematik med NGO inflytande? I sådana fall hur?

## 10.3 Intervjumall till utförande

### **Tema 2: Bistånd, det civila samhället och NGO:er**

- Vilken är din roll i organisationen?
- Vill du ge en kort sammanfattning för vad organisationen står för?
- Vad anser du om bistånd och om svenskt bistånd?
- Vad tycker du om den ökade satsningen på civilsamhället? Vad innebär den för er som organisation?
- Hur ser ni er organisation i det civila samhället? Dvs. vilka är ni och vilka aktörer jobbar ni med och mot?
- Ser ni er som en del av det civila samhället?
- Vad och hur bidrar NGO:er med i civilsamhället? (som representanter för civilsamhället/medborgaren eller som organisationer med egna intressen?)

### **Tema 1: Policyprocessen och dess aktörer**

- Hur arbetar er organisation med bakgrund till svensk biståndspolicy?
- Eftersom jag är intresserad av hur utformandet av svensk biståndspolicy går till, så undrar jag om du skulle kunna beskriva dina erfarenheter om hur processen går till och vilka aktörer som är inblandade.

### **Tema 3: NGO:er och inflytande över svensk biståndspolicy**

- Därför undrar jag hur ni kontaktar/s av dessa aktörer (som tas upp i sista frågan i tema 1)? Vilka aktörer har kontakt med, och hur ser ert förhållande ut med, ex. Sida, UD och politiker.
- Vad har IM för kontakter med (både de styrande i Sverige) samt andra organisationer, medborgare och styrande i mottagarlandet?
- Anser ni att ni kan påverka svensk biståndspolicy? På vilka sätt? I vilka skeden i biståndsutformningen kan ni påverka?
- Är det viktigt för er organisation att kunna påverka? Varför?