

Implementeringsproblem inom svenskt bistånd

En fallstudie av varför Sidas bistånd förskingrades inom det zambiska hälsoministeriet under åren 2008-2009

Viktor Stadler

Abstract

This thesis is a case study based on how the giving of foreign aid within the organisation *Swedish International Development Cooperation Agency* (Sida) often is lined with corruption problems. The study intends to find answers to this problem using the certain case of the embezzlement within the *Zambian Ministry of Health* in 2008-2009, where Swedish aid was involved. This is done with the use of implementation theories, based on Pressman and Wildavskys famous work *Implementation*. The methodological approach is a qualitative textual analysis and is performed on a variety of documents handed from Sida and the Embassy of Sweden in Lusaka, Zambia. The result is a few trends pointing at problems within procurements, lack of consensus and personnel issues. The result is in some regards applicable in a more general approach to Sidas aid projects.

Nyckelord: Sida, bistånd, Zambia, korruption, implementering, implementeringsteori

Antal ord: 9280

Jag vill tacka Helena Vikström på Sida för tips, idéer och kontakter. Jag vill tacka Björn Isaksson på Sida för hans stora behjälplighet med insamling av material. Jag skulle även vilja tacka Per Lundell på svenska ambassaden i Lusaka i Zambia för hans oerhörda behjälplighet med tips och information, samt materialinsamling.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
1.1.1	Val av fall samt uppsatsens tes.....	2
1.2	Avgränsningar	3
1.3	Disposition	3
2	Bakgrund	5
2.1	Sida som organisation	5
2.2	Zambia.....	5
2.3	Korruptionsskandalen i Zambia 2008-2009.....	6
3	Metod	7
3.1	Metodologisk diskussion.....	7
3.1.1	Intersubjektivitet, validitet och reliabilitet	8
3.1.2	Utom- och inomvetenskaplig relevans	9
3.2	Val av analysmetod	9
4	Teori	11
4.1	Teoretisk diskussion.....	11
4.1.1	Teoretiska avgränsningar	12
4.2	Implementeringsteori	13
4.2.1	Operationalisering	14
5	Material och tillvägagångssätt	17
5.1	Sida-producerade dokument.....	17
5.2	Tillvägagångssätt.....	18
5.2.1	Analys av dokument.....	18
6	Analys	19
6.1	Den första delen – ”pre-fasen”	19
6.2	Den andra delen – ”post-fasen”.....	20
6.3	Sammanfattande diskussion	23
6.3.1	Kritik mot analysen	23
7	Avslutande diskussion	25
7.1	Slutsatser	25

7.2	Självkritik och reflektioner.....	26
8	Referenser.....	28
8.1	Tryckta	28
8.2	Elektroniska.....	28
8.3	Analysdokument som citeras	30
9	Bilaga 1 - Analyserade dokument.....	31
9.1	Pre-fasen.....	31
9.2	Post-fasen	31

1 Inledning

I Sverige har traditionerna kring bistånd varit starka och kontinuerliga sedan länge. Det var i början på 1950-talet som grunden lades för det som idag kan kallas svenskt bistånd. Hur biståndet har sett ut har självklart varierat från tid och period, men har generellt sett alltid fokuserat på ekonomisk hjälp för att bidra till bättre tillväxt, till social och ekonomisk utjämning och till demokratisering. Under de tre sista decennierna av 1900-talet breddades svenskt biståndet och kom att omfatta en acceptans för att våra modeller av utveckling inte kan överföras rakt av på mottagaren. Här uppkom idéer om att istället ge bistånd på mottagarens villkor. På senare tid har antalet mottagarländer skurits ner för att kunna uppnå en bättre överblick och ett mer riktat givande, allt för att kunna ge ett så bra och effektivt bistånd som möjligt (Sida, 2014a).

Även om givandet har förfinats genom tiden, och speciellt på senare tid, finns det fortfarande brister – mer eller mindre synliga. Exempelvis kantas biståndet av svårigheter när det kommer till bedömningen av hur effektivt biståndet de facto är. Med det menas huruvida hur stor del av biståndet som faktiskt når sitt mål på ett så ekonomiskt sätt som möjligt. Vilket för in diskussionen på ämnet korruption, och då särskilt inom mottagarlandet. Att detta är ett reellt problem inom svenskt biståndsgivande förstås genom att exempelvis studera Regeringens riktlinjer samt Sidas egna framställningar. Exempelvis publicerade Sida en nyhet i slutet av mars 2014 vid namn *Korruption – det enskilt största hotet mot utveckling* där man bland annat kan läsa följande:

Korruption existerar inom alla sektorer och i alla länder. Korruption ger bistånd, investeringar och mänskliga rättigheter mindre genomslagskraft och det nekar människor deras rätt och möjlighet att ta sig ur fattigdom. För en hållbar utveckling måste korruption bekämpas. (Sida, 2014b)

Även från Regeringens håll syns samma inställning. I mitten på mars 2014 publicerade Regeringen *Den biståndspolitiska plattformen* vilket ämnar att ersätta redan befintliga biståndspolicys och istället bli den för Regeringens utgångspunkt vid styrning av det svenska biståndet. Huvuddelen av skrivelsen handlar om biståndets effekter och dess mål. Men det betonas också att Sverige ska arbeta för ett bistånd som ej göder korruption, då detta är en stor risk i och med de stora flöden av pengar som rör sig inom biståndet:

Sverige ska vara tydlig och ställa höga krav på sina samarbetspartners i biståndet när det gäller resultatfokus, ett aktivt antikorrupsionsarbete, en effektiv medelsanvändning och transparenta system för redovisning. (Regeringen, 2014)

Samtidigt finns det anledning, hur bra riktlinjer som än finns eller hur bra utvärderingar och kontroller som än genomförs, att ifrågasätta en nollversion kring korruption inom biståndsmedel. Grovt må tyckas, men som även tidigare biståndsminister Gunilla Carlsson påpekat hänger bistånd och korruption tätt samman hos mottagarna. Det finns flera skandaler där utbredd korruption har upptäckts inom biståndsgivande. Hon ställer sig även frågade kring om det är rimligt att ställa dessa korruptionsfria krav på biståndet i en värld där det gång på gång verkar misslyckas (Carlsson, 2009).

Hur kommer det sig då att Sidas biståndspengar gång på gång hamnar hos fel mottagare? Varför agerar inte Sida efter givna antikorrptionslinjer som de fått från Regeringen, och varför räcker inte deras antikorrptionsarbete till? Varför lyckas inte Sida genomföra sitt biståndsgivande som tänkt?

1.1 Syfte och frågeställning

Utifrån ovan beskrivna inledning är uppsatsens syfte att på ett förklarande sätt försöka tydliggöra och belysa varför Sida uppenbarligen inte lyckas följa givna riktlinjer kring hur korruption ska förebyggas och motarbetas i deras arbete.

Det är viktigt att betona syftet med uppsatsen och att från början vara tydlig med att det inte är av intresse att framställa Sida som en icke-fungerande organisation. Tanken är alltså inte att diskutera biståndets eventuella effektivitetsgrad eller hur man som bäst bör ge bistånd. Detta vore att frånga uppsatsens syfte. Snarare är syftet med uppsatsen att lyfta fram hur klassisk implementeringsproblematik kan arta sig i en biståndsorganisation. Där politiska beslut, som initialt ses som enkla och rationella, inte nödvändigtvis ger den tänkta effekten. Och hur detta ter sig när Sida tar sig an Regeringens beslut att implementera ekonomiskt bistånd.

Frågeställningen baseras således på problematiken kring varför Sida inte lyckas följa och implementera givna riktlinjer i sitt arbete med bistånd, där korruption hos mottagarlandet ofta verkar vara en källa till att biståndspengar förskingras. Frågeställningen kommer bestå av en fråga, som baseras på ett antagande om att det de facto ser ut på ett särskilt sätt – nämligen att Sida inte lyckas implementera biståndet enligt deras riktlinjer. Frågan lyder som följer:

Varför klarar inte Sida av att implementera bistånd utifrån givna politiska beslut?

1.1.1 Val av fall samt uppsatsens tes

Fallet som ska analyseras är korruptionsskandalen i det Zambiska hälsoministeriet år 2008-2009 där svenska biståndspengar var inblandade. Frågeställningen är presenterade på ett allmänt sätt för att försöka kunna dra generella slutsatser, det är inte bara i det valda fallet som problem uppstått utan oegentligheter har

uppdagats även i andra fall (exempelvis i Moçambique 2003). Tesen som ska drivas är att en stor del till att det är svårt att mäta bistånds effektivitet och varför det är svårt att skapa ett perfekt biståndsgivande handlar om svårigheten i att implementera politiska beslut. Vilket i sin tur grundar sig i själva implementeringsprocessen. Därav är uppsatsen teoretiska ramverk baserat på implementeringsteori.

Den principiellt intressanta tyngdpunkten i uppsatsens handlar om att detta skulle kunna vara en förhållandevis generaliserbar förklaring som skulle kunna appliceras på fler fall än enbart fallet Zambia 2008-2009. Därav strävar uppsatsen mot slutet att försöka återgå till det mer generella. Givetvis kommer fallet Zambia stå för stor del av diskussionen då det är just detta specifika fall som används som förklaringsmodell.

1.2 Avgränsningar

För att skapa en fruktsam studie är det nödvändigt att begränsa vad studien omfattar (Esaïsson m. fl., 2012, s. 34). Den absolut viktigaste avgränsningen i den här uppsatsen blir att begränsa sig till ett särskilt fall. Vilket i sig självt innebär begränsningar i både tid och rum. Uppsatsen kommer som nämnt begränsas till korruptionsskandalen i Zambia 2008-2009. Fallet Zambia är intressant för att detta bidrog till en helt ny inställning mot korruption; biståndsministern gick ut, kort efter att detta uppdagades, med en debattartikel där hon tvivlade på om nollvision mot korruption ens är möjligt. Utöver detta är det även intressant då Sidas arbete förändrades kraftig några år innan, då man började producera rapporter om misstänkta korruptionsfall på helt nya sätt efter kraftig kritik från Riksrevisionen (Riksrevisionen, 2007, s. 51-54; Sida, 2014d). Färre länder och projekt får pengar efter detta, något som ska förenkla granskningen. Även rutiner för arbetet med korruption har ändrats från grunden (Dagens Nyheter, 2009). Men uppenbarligen så dyker ett nytt fall upp, Zambia, bara några år senare.

Vidare avgränsar uppsatsen sig mot svenskt bistånd, vilket i mitt fall blir Sida då organisationen står för majoriteten av svenskt bistånd – oavsett om det är bilateralt eller multilateralt.

1.3 Disposition

Uppsatsen är tänkt att inledas med en kortare bakgrund om Sida, Zambia och till själva korruptionsskandalen. Fakta i bakgrundsdelen är tänkt att för läsaren skapa sig en möjlighet att sätta sig in i den grundläggande informationen om fallet. Vidare kommer uppsatsens metodologiska del presenteras där tillvägagångssättet på hur teorin kommer att applicera på material. Tanken är också att flera metodologiska avgränsningar och val kommer att presenteras och argumenteras

för. Här kommer det bli tydligt på vilket sätt materialet ska behandlas. Vidare kommer uppsatsens teoretiska del där implementeringsteori gås igenom och även argumentation och motivering av vissa teoretiska val. Den teoretiska delen är det som i sin tur kommer att användas på materialet. Det sista förberedande steget är material-delen där insamlandet av material, avvägningar och diskussion kring detta kommer att ske. Här kommer även det rent praktiska tillvägagångssättet presenteras. Sedan kommer analysen av materialet presenteras och slutligen ett avslut med svar på frågeställningen, självkritik och några egna reflektioner.

2 Bakgrund

2.1 Sida som organisation

Swedish International Development Cooperation Agency (i fortsättningen benämnd som Sida) är den svenska myndighet som har huvudansvaret för majoriteten av det svenska biståndet. Biståndet som ges av Sida är till största del bilateralt vilket innebär att det går från stat till stat, en viss del ges även multilateralt vilket innebär att biståndet ges ihop med andra stater och organisationer. Myndigheten lyder under Utrikesdepartementet och dessa två styrs av Regeringen. Det är Regeringen som sätter riktlinjerna för hur Sidas arbete ska skötas (Sida, 2014c).

Sida är en förhållandevis enkelt uppbyggd organisation där arbetet är uppdelat på olika avdelningar som i sin tur har ansvar för en särskild region. Vidare är en delar av insatshandlingen förlagd på utlandsförvaltningen, exempelvis ambassad på plats. Utifrån av Regeringen givna strategier finns det vissa sektorer eller områden som Sida ska satsa på i det av Regeringen givna land. Utifrån detta skapas projekt som bereds och bedöms under oftast en längre tid, allt för att förutsättningarna för projektet ska bli så bra som möjligt. Själva genomförandet och uppföljningen sker kontinuerligt av både Sidas egna personal, projektets personal och oftast även oberoende personal. Återigen, allt för att projekt ska bli så bra som möjligt och för att tidigt upptäcka eventuella problem tidigt i processen (Sida, 2013).

Den del av Sidas arbete som för uppsatsen är viktigt att poängtera är mängden aktörer och samarbetspartners som är inblandade i biståndsinsatserna. För att kunna genomföra ett stort antal insatser med varierande bredd samarbetar Sida med lokala organisationer, medborgare, universitet, myndigheter, föreningar och så vidare. Allt för erbjuda och skapa ett bistånd som är väl anpassat för ändamålet. I sin tur ställer detta höga krav på utvärdering och rapportering av resultatet.

2.2 Zambia

Sedan självständigheten i början på 1990-talet har Zambia varit hårt drabbat av korruption. Enligt den internationella organisationen Transparency International är Zambia ett land som sakta men säkert har börjat att förbättra sig på senare år. Dock är det fortfarande oerhört dåliga resultat som Zambia presterar när det gäller korruption (U4, 2008, s. 2). Det som gör Zambia intressant är denna utbredda korruption i kombination med att landet är en av de största mottagarna av svenskt bistånd, de senaste åren har Zambia i snitt tagit emot runt 350 mkr per år.

Hälsosektorn i sin tur är den sektor som står för mest mottagna biståndspengar, den tar emot kring hälften av alla pengar som Sverige ger till Zambia.

2.3 Korruptionsskandalen i Zambia 2008-2009

Den uppmärksammade korruptionsskandal som uppdagas under våren år 2009 är det fall som den här uppsatsen kommer att grunda sig i. Därav kommer en kortare redogörelse för vad som hände, och vilka effekter detta medförde.

Fallet med korruptionsskandalen började med att någon anonymt rapporterade att oegentligheter pågick inom det zambiska hälsoministeriet. Den zambiska antikorrupsionsenheten granskade uppgifterna och kom fram till att 50 miljoner (varvid en större del var svenska biståndspengar) hade förskingrats under åren 2008-2009 (Dagens Nyheter, 2009; Sida, 2009). Utöver det som presenteras i tidigare delar finns det även här detaljer som gör fallet intressant. Det handlar framför allt om att den zambiska antikorrupsionsenheten fann indikationer på att oegentligheter med biståndspengar kan ha pågått betydligt längre än under de två år som misstänktes initialt. Vissa indikationer pekade mot tidigt 2000-talet (ibid., 2009). Särskilt prekärt blir det när Riksrevisionen, som nämnt tidigare, gav Sida kraftig kritik redan år 2007 och att organisationen då genomförde stora förändringar (Riksrevisionen, 2007, s. 51-54).

Efterdyningarna av korruptionsskandalen blev särskilt kraftiga då ledningen delvis sparkades och delvis omorganiserades strax efter skandalen. Dåvarande biståndsminister var öppen med att korruptionsskandalen i Zambia var droppen som fick bägaren att rinna över. Särskilt efter flera år av kritik mot biståndshanteringen, Sida och även mot Regeringens bristande styrning av Sida (Dagens Nyheter, 2010a; Dagens Nyheter, 2010b). Effekterna drabbade även annat bistånd, såsom det dåvarande svenska biståndet till Globala Fonden där Sverige enskilt hade anslagit över en miljard kronor. Detta drogs plötsligt in under år 2010, anledningen? Dåvarande biståndsminister var mycket missnöjd med den utbredda korruptionen i fyra mottagarländer – Zambia var ett av dessa länder (Dagens Nyheter, 2010c).

3 Metod

3.1 Metodologisk diskussion

En ofta inledande diskussion kring valet av metod och sätt att angripa ett forskningsproblem på är att fråga sig om det är en kvalitativ eller kvantitativ undersökning som ska göras. Den klassiska tudelning bör enligt Teorell och Svensson (2007, s. 16) överbryggas på ett metodologiskt plan; detta grundar sig i den metodologiska åsikten att kvalitativt och kvantitativt inte är en särskilt bra indelning eller särskiljning för den delen. Och detta för att kunna besvara ens forskningsproblem på bästa sätt. I uppsatsens fall finns det dock en anledning att diskutera skillnaden av tillvägagångssätt, då detta är något som är återkommande i grunderna för uppsatsens teori. Och för uppsatsen finns det vissa faktorer som talar för en mer kvalitativ inriktning.

Innan diskussionen går djupare in i valet av metodologisk inriktning bör en kortare diskussion dock ske mellan de två inriktningarna. Det som Teorell och Svensson anser vara den största skillnaden mellan inriktningarna är antalet fall som undersöks. En studie med få fall bedöms som intensiv och en studie med fler fall bedöms som extensiv (ibid., s. 80). Vidare finns det inga självklara definitioner på antal analysenheter eller hur många variabler som måste undersökas för att den ena eller andra definitionen ska användas. Särskiljningen grundar sig framför allt i en sak; nämligen mängden tid som läggs på att djupdyka in i varje enskild analysenhet. Där den intensiva studien möjliggör en längre granskning av en särskild analysenhet för att exempelvis kunna ta sig igenom svårt material eller väldigt stora mängder material kring just ett särskilt fall (ibid., s. 80). Även om Teorell och Svensson använder benämningen intensiv och extensiv används i fortsättningen för enkelhetens skull begreppen kvalitativ och kvantitativ då det som menas är det samma i uppsatsens fall.

Att uppsatsen tar en kvalitativ inriktning baseras på tre faktum. En kvantitativ inriktning får det svårt att uppfylla värdet i att utforska och djupare ta sig an hur aktörer resonerar och tänker, vilket är grundläggande för att finna svar på uppsatsens frågeställning. Att en kvantitativ undersökning kräver en kvalitativ grund, vilket per se blir problematiskt då det krävs ett kvalitativt arbete i vilket fall. Att operationalisering i en kvantitativ studie innehar vissa grundläggande svårigheter i hur man kvantifierar värden för att undersöka implementeringsproblem (Hill & Hupe, 2009, s.160). Vidare bygger uppsatsens teoretiska ramverk på en studie till största delen genomförd på kvalitativa grunder. I små delar av studien tar den dock en mer kvantitativ inriktning, men som i sin tur har kritiserats för skapa ett alldeles för smalt angreppssätt på hur implementering ska studeras som lyckad eller inte (ibid., s. 45). Att sträva efter en

så preciserad infallsvinkel som möjligt bör alltid vara första prioritet, men aldrig så pass hårt att det sker på bekostnad av förståelsen för komplexiteten av verkligheten. Således genom att skapa en precis men pragmatisk infallsvinkel av implementeringen bör detta leda till en så god förutsättning som möjligt att göra en kvalitativ undersökning (ibid., s. 163).

Vidare är en fallstudie bättre lämpad för att analysera historiska händelseförlopp och att visa på olika aktörers beslutsfattande, övervägande och agerande kring ett särskilt fall (Teorell & Svensson, 2007, s. 13). Vilket innebär att en sådan studie skapar bättre möjligheter, än en kvantifierad, för uppsatsen att komma fram till ett fruktsamt resultat. Förhoppningsvis leder detta även till bättre förståelse för själva processen på ett mer generaliserande sätt. Vidare är fallstudien även mer lämpad då förutsättningarna är bättre för att mäta det som avses att mäta (ibid., s. 13). Detta återspeglar även hur mängden fall som undersöks påverkar dels generaliserbarhet och validitet. En kvalitativ studie skapar bättre förutsättningar att gå in på djupet vilket skapar möjligheter för god validitet men betydligt sämre möjligheter för generaliserbarhet (ibid., s. 268). Däremot kan detta övervinnas om möjligheten finns att samla in en god bredd av material, och på så sätt skapa en bredare analys (ibid., s. 268).

Uppsatsens användande av teori sker på ett konsumerande sätt där själva fallet står i centrum och teorin används för att försöka förklara vad som skedde i just det här fallet. Valet av förklaringsmodell är sekundärt, medan själva fallet är primärt – i uppsatsens fall handlar det om att skapa goda förutsättningar att förklara varför det blev som det blev i just det här fallet (Esaïsson m. fl., 2012, ss. 41-42). Med den här synen på teoretisk och metodologisk design av fallet bör detta bli en studie där fallet i sig får stå i centrum och där teorin får jobba kvalitativt med materialet och på så sätt skapa en förklarande analys. I sin tur ska denna vara så pass generaliserbar att den formar en förståelse för hur implementering av biståndspolitik i den här specifika organisationen kan orsaka en icke önskvärd användning av biståndspengar.

3.1.1 Intersubjektivitet, validitet och reliabilitet

Att upprätthålla de metodologiska idealkriterierna ses som självklart, då den vetenskapliga verksamheten kräver höga krav på transparens och möjlighet till återskapande. Hur ska annars tillit ske mot vetenskapliga studier? Detta grundar sig framför allt i att annan person, med andra värderingar och synsätt, ska kunna återskapa samma resultat med samma metod (Teorell & Svensson, 2007, ss. 54-55). Intersubjektivitet innebär att hela tiden motivera sitt tillvägagångssätt, vägval, material och alla andra typer av val för att läsaren ska förstå vad som görs. En hög intersubjektivitet i den här uppsatsen innebär framför allt att alla typer av metodologiska val motiveras i så hög utsträckning att medvetenhet om valet är högt. Att som läsare förstå varför vissa avvägningar och metodval gjorts.

För att en annan person ska kunna uppnå samma resultat med samma resultat kräver det i sin tur en så stor avsaknad som möjligt av mätfel, dels systematiska och dels osystematiska. Avsaknad av systematiska mätfel kallas för att ha god

validitet vilket på ett koncist sätt kan förklaras med att mäta det som avses att mäta. Avsaknad av osystematiska mätfel i sin tur kallas för att ha god reliabilitet, vilket på ett koncist sätt kan förklaras med att en viss mätmetod alltid ger samma resultat – oavsett om det sker vid helt olika tidpunkter (ibid., s. 59).

I uppsatsen kommer god validitet grunda sig på kopplingen mellan den teoretiska begreppsbyggnaden och empirin, och hur väl den operationaliseringen utförs. Hur teorin ska appliceras på materialet på ett sådant sätt att det som är tänkt att undersökas kommer att undersökas. Den goda reliabiliteten kommer grunda sig på hur noggrant analys-schemat används vid själva analysen, och att samtliga steg utförs på samtligt material med likvärdig noggrannhet.

3.1.2 Utom- och inomvetenskaplig relevans

I de flesta metodböcker inleds diskussionen kring val av ämne runt utom- och inomvetenskaplig relevans (Teorell & Svensson, 2007, s. 18). Vidare är huvudkriteriet det inomvetenskapliga, som i sin tur ämnar att eftersträva kumulativitet. Vilket innebär att forskningsproblemet ska bidra till redan befintlig forskning kring ämnet. Genom att kravet på kumulativitet uppfylls kommer forskningsproblemet kunna appliceras på relevanta problem (ibid., s. 18).

Implementeringsproblem mellan Regering och verkställande myndighet är med största sannolikhet inte något som enbart föreligger hos Sida. Att regeringsbeslut inte får den väntade effekten efter myndighets genomförande är något som kan ses som något normalt (Sannerstedt, 2001, s. 46). Samtidigt bör man kunna, om det nu är ett problem inom särskilda verksamheter såsom Sidas, undersöka och försöka förbättra utgångsläget för nämnda organisation. Således är det relevant att undersöka problematiken kring Sidas implementeringsprocess. Och det särskilt när implementeringen är det svåraste i arbetet med bistånd till andra länder (ibid., s. 44).

3.2 Val av analysmetod

Som nämnt ovan är analysmetoden baserad på en så kallad kvalitativ inriktning. Uppsatsen kommer använda den här inriktningen av en huvudsaklig anledning; nämligen för att försöka ta fram det som nödvändigtvis inte kan tas fram av en kvantifierad metod. Utan att uppsatsen kräver djupare läsning och noggrannare studier av materialet för att kunna plocka fram sådant som ligger dolt under ytan (Esaïsson m. fl., 2012, s. 210).

I uppsatsens studie av implementeringsprocessen är det ej självklart vilken textanalytisk metod som är mest given. I den här typen av material söker uppsatsen ej efter maktstrukturer, ej efter symboler, ej efter ideologiska förändringar eller efter skillnader i språket. Att sätta en etikett på analysmetoden i det här fallet känns ej nödvändigt, utan snarare som ett onödigt ont där materialet tvingas in i förbestämda fack. Och där inte ha möjlighet att analyseras på ett

sådant sätt att uppsatsen frågeställning går att besvara. Den metodologiskt inriktade läsaren kan uppleva en viss förnimmelse av godtycklighet och avsaknad av intersubjektivitet. Men, i uppsatsens fall är inte detta nödvändigt. Tanken är att en kvalitativ textanalys, där dokumenten i huvudsak noggrant läses och analyseras, med utgångspunkt i teorin kommer vara en fullgod analysmetod. Finns det en tydlig koppling mellan teorin och dess metodologiska operationaliseringar kommer processen att inneha tillräcklig intersubjektivitet.

Självklart finns det konsekvenser av att inte använda en väl utarbetade etiketterad metod. Exempelvis att någon med helt annan förförståelse inte har möjlighet att se samma resultat av analysen. Men för uppsatsens fruktbarhet kommer fördelarna att överväga nackdelarna.

4 Teori

Valet av teoretiskt ramverk för uppsatsen är viktigt då det påverkar dels hur materialet analyseras samt vilket resultat som produceras. En annan typ av teoretiskt ramverk skulle kunna visa på andra förklaringar. I just den här uppsatsen kommer det teoretiska resonemanget framför allt baseras på Jeffrey L. Pressmans och Aaron Wildavskys bok *Implementation*. Att kunna visa på relevansen hos uppsatsens teoretiska ramverk blir avgörande för att kunna åstadkomma något med materialet och att således försöka kunna presentera något sorts svar till uppsatsens frågeställning.

4.1 Teoretisk diskussion

Att studera implementeringsproblem tog fart i och med Pressmans och Wildavskys bok från 1970-talet. Idéerna kring implementeringsteori berör den del av policyprocesser som handlar om hur politiska beslut implementeras (Sannerstedt, 2001, ss. 26-27). Resonemanget grundar sig att politiska beslut inte genomförs såsom politikerna tänkt sig, och att detta resulterar i misslyckade projekt trots ofta goda initiala förutsättningar (ibid., ss. 18-19). Att undersöka implementeringsproblem i politiska beslut måste ses som något vitalt för att skapa sig en förståelse för den politiska beslutsprocessen, oavsett vilket område det rör sig om. Dock argumenterar Sannerstedt för att problematisk implementering av politiska beslut inte bör ses som en onormal företeelse (ibid., s. 46). Visserligen finns det en viss relevans kring resonemanget att implementeringsproblem är något normalt på grund av att det ofta är komplexa organisationer som står för genomförandet och att politiker och tjänstemän har helt olika roller i det politiska beslutet. Men det går att resonera att det finns oerhörd stor relevans att å andra sidan studera implementeringsproblem, för att kunna visa på varför något sker på fel sätt. Särskilt relevant när det gäller bistånd. Detta för att det är oerhört svårt att som skattebetalare förstå sig på vad biståndet går till, och att endast se det som dyker upp medialt – misslyckandena. Att då kunna belysa att implementering är svårt, särskilt i komplexa projekt som biståndsgivande, och på så sätt kan ökad förståelse skapa en acceptans för implementeraren (Hill & Hupe, 2009, s. 139). Även Sannerstedt poängterar att det är enbart misslyckanden som undersöks vid implementeringsstudier (Sannerstedt, 2001, s. 46), vilket enligt honom ses som en inbyggd skevhet i den här typen av studier. Detta är, som nämnt ovan, just det som är det principiellt intressanta i den här studien. Detta då det skulle kunna förklara och visa på hur komplext och svårt biståndsgivandet är.

4.1.1 Teoretiska avgränsningar

Som nämnt ovan baseras teorin på Pressmans och Wildavskys teorier och idéer kring implementering utifrån boken *Implementation*. Dock finns det, som ofta, även andra teorier och idéer inom implementeringsteorin.

Michael Hills och Peter Hupes bok *Implementing Public Policy* betonar inledningsvis en skillnad inom studiet av implementering; *top-down* eller *bottom-up*. De båda sätten har sina egna för- och nackdelar, och i slutänden är distinktionen mellan de två sätten ofruktbar. Men bör ändå av forskaren hållas uppmärksam då, framför allt bottom-up-perspektivet, innehar vissa utmaningar som ändå bör diskuteras (Hill & Hupe, 2009, s. 58). I den här uppsatsen kommer top-down-perspektivet genomsyra implementeringsteorin då studien baseras på Pressman och Wildavsky, vilka själva använder det förhållningssättet i sin egen studie. Givna uppsatsens förutsättningar, dels komplexiteten i projektet och dels tidsmässiga förutsättningar, är en studie i bottom-up inte möjlig då det i uppsatsens fall skulle kräva en studie på fältnivå. Vidare använder Pressman och Wildavsky en mycket fruktbar syn på implementering. De resonerar att implementeringen är oanvändbar utan ett mål att jämföra den emot (Pressman & Wildavsky, 1984, s. xxii). På så sätt ses Sida som enbart en genomförare av Regeringens beslut, vilket talar för att se på det här fallet av implementeringsproblem ur ett top-down-perspektiv. Precis såsom Sannerstedt (2001, s. 25) ser på skillnaden är top-down fokuserat på själva beskrivandet och förklarandet kring implementeringen.

Vidare har kritik mot Pressmans och Wildavskys studie publicerats ett flertal tillfällen genom åren; att top-down är ett alldeles för smalt sätt att angripa implementeringsproblem på. Man kan exempelvis resonera att top-down-perspektivet vid implementeringsstudier kan ha nått sin intellektuella återvändsgränd på grund av svårigheterna att generalisera (deLeon & deLeon, 2002, s. 467). Att implementeringsstudier kan bli alldeles för snäva och helt enkelt inte ha möjlighet att bli tillräckligt fruktsamma må vara sant. Bottom-up-perspektivet är viktigt vid angripandet av implementeringsstudier då det bör finnas med i diskussionen kring valet av teori inför en studie av implementeringsproblem. Men likväl måste kontexten och fallet i sig få vara vägledande, det betonas särskilt vid komplexa fall (ibid., s. 489).

Att studera implementeringsproblem kan snabbt bli en fråga om utvärdering, vilket i den här uppsatsen inte är tanken. Då finns det risk att studien istället fokuserar på målen och utvärdering av dessa. Och hur man i så fall uppnår målen på bästa möjliga sätt. Att istället föra studien i riktningen mot själva implementeringsprocessen, och inte fastna i om det här är rätt beslut för att adressera problemet man vill överkomma, är nödvändigt för studien (Hill & Hupe, 2009, ss. 137-139). I uppsatsens fall blir det således viktigt att hela tiden vara medveten om vad det är som studeras, att hela tiden vara ytterst medveten om att själva implementeringsprocessen handlar om genomförandet, och inte om genomförandet är rätt sätt att komma till rätta med problemet. Vidare upplevs implementeringsstudier ofta som ett negativt och kritiserande ställningstagande där allt genomsyras av en pessimistisk inställning. Att undvika detta är absolut

möjligt och görs enklast genom att beakta faktorer som ligger utanför implementeringsprocessens räckvidd (ibid., s. 156). Medvetenhet kring detta skapar en bättre förutsättning att kunna isolera implementeringsprocessen från yttre faktorer.

Teorin kommer som nämnt innan baseras på Pressmans och Wildavskys *Implementation*, vilket i sig har en del svagheter i förhållande till vad som studeras. Kontexten som teorin grundar sig skiljer sig markant mot den kontext som teorin är tänkt att appliceras på i den här uppsatsen. Då; amerikanskt 1970-tal med stora sociala förändringar och försök till fattigdomsbekämpning med federala projekt. Nu; svenskt 2010-tal med statligt bistånd som hamnade helt fel i Zambia. Även om skillnaderna är stora, finns det konceptuella likheter mellan de två kontexterna. Då; en enkel och tydlig plan på hur statliga medel skulle implementeras för fattigdomsbekämpning. Alla inblandade aktörer var initialt nöjda. Nu; en förhållandevis tydlig idé, med goda grunder och lång erfarenhet av biståndsgivande, av hur statliga medel skulle förbättra levnadsstandard i Zambia. Utifrån det som ska studeras är detta en god teoretisk grund att kunna dra slutsatser på kring varför implementeringsproblem orsakade att svenska biståndspengar förskingrades och hamnade fel.

Framför allt kommer uppsatsen genomsyras av medvetenhet kring detta, allt för att kunna göra de rätta teoretiska avvägandena (se mer nedan) och kunna åstadkomma ett så generaliserbart resultat som möjligt.

4.2 Implementeringsteori

Det här teoretiska ramverk grundar sig framför allt på att projekt med flera aktörer skapar en komplexitet, vilket benämns som *komplexiteten av gemensamma åtgärder*. Inom dessa gemensamma åtgärder är det inte uppenbart att problematik och svårigheter i samarbete uppkommer initialt. Istället är det mängden aktörer som påverkar mängden beslut vilket leder till problematik i implementeringsprocessen. Det som sker är då att motstånd och tveksamheter uppenbaras först när projektet är igång (Pressman & Wildavsky, 1984, s. 91).

Vidare resonerar dock Pressman och Wildavsky att väldigt få projekt ens skulle lyckas om varenda inblandad part och aktör var informerad från start, eller skulle ha möjlighet att påverka från start. Det är föga troligt att enda projekt i så fall ens skulle kunna påbörjas. Således, det är först när problem dyker upp som det uppstår tillfällen för omförhandling och omvandling av ursprungliga överenskommelser, vilket i sin tur påverkar projektet. Och dessa nya överenskommelser blir givetvis emot de ursprungliga tankarna (ibid., s. 92).

Just då deras studie baseras på ett oerhört simpelt fall som inte borde innehålla några implementeringsproblem är detta ett bra ramverk för att studera även andra fall. Genom att analysera det här fallet, resonerar Pressman och Wildavsky, att kunna plocka fram några av de mest grundläggande underliggande faktorer som får ett sånt här projekt att falla. Särskilt när det inte finns några uppenbara anledningar till att det borde (ibid., ss. 92-93).

När olika aktörer kommer överrens om ett projekt och dess mål, men inte lyckas med själva genomförandet går det att utifrån sju stycken anledningar ta reda på varför. Det är dessa sju mekanismer som ligger till grund för uppsatsen om operationalisering. När många aktörer är inblandade och dessa mekanismer införlivas i implementeringsprocessen uppstår förseningar vilket är avgörande för om projektet ska lyckas eller inte (ibid., s. 113).

4.2.1 Operationalisering

Operationaliseringen grundar sig i sju olika typer av identifieringsmekanismer för hur förseningar grundar sig och skapas i implementeringsprocesser. Mekanismerna är baserade på Pressmans och Wildavskys studie *Implementation*. Återigen, det som är intressant med just deras studie är att deras mekanismer grundar sig i ett projekt som hade alla förutsättningar att lyckas – simpelt, inga förvirrande mål, positiva deltagare (Pressman & Wildavsky, 1984, s. 93). Därav skapar detta goda förutsättningar för att deras operationaliseringar även lämpar sig för mer komplexa implementeringar av politiska beslut.

De sju mekanismerna bygger på att mängden aktörer skapar fler beslut som i sin tur leder till den här typen av förseningar. Även om de sju punkterna kan upplevas godtyckliga och tagna från ingenstans bör det poängteras att deras studie har legat till grund för många implementeringsstudier (Hill & Hupe, 2009, s. 1). Även om vissa punkter inte är helt relevanta kommer alla sju inkluderas och en diskussion kring relevans samt hur bra punkterna de facto förhåller sig till den här studien ske efter analysen.

De sju punkterna kommer således i fortsättningen kallas för mekanismer. Och dessa sju är hämtade från sidorna 99-102 (Pressman & Wildavsky, 1984), däremot är texten och meningarna i punktform formad efter Sida för att man som läsare ska förstå hur mekanismerna kan arta sig mer konkret. De punktade meningarna inom respektive mekanism är stöd till själva analysen av dokumenten.

1. Direkt inkompatibilitet med andra projekt

Deltagande aktörer upplever att de är överrens med målen i projektet, men att andra projekt som de redan jobbar med skulle vara inkompatibla med det projekt som Sida vill genomföra. Exempelvis att man upplever att ens egna projekt skulle motarbetas om man jobbade med Sidas projekt.

- Motsättningar i en aktörs engagemang, mellan Sidas projekt och annat projekt.
- Lågt intresse av att genomföra Sidas projekt.

2. Ingen direkt inkompatibilitet, men föredrar andra projekt

Deltagande aktörer upplever ingen direkt inkompatibilitet, men anser att andra lösningar än det som Sida presenterar är rätt typ av projekt. Med andra ord ser man inte att det är Sidas uppgift att ta sig an problemet. Exempelvis kan det vara

lokala aktörer som anser att det sätt som Sidas projekt försöker lösa problem är ett sämre sätt.

- Lågt intresse.
- Långsamt agerande.
- Avsaknad av engagemang.

3. Samtidiga åttaganden inom andra projekt

Inga meningsskiljaktigheter råder mellan deltagande aktörer. Men inblandade aktörer har egna projekt som den redan är upptagen med, vilket kräver både arbetsstyrka, tid och pengar. På så sätt försenas, medvetet eller omedvetet, Sidas projekt då detta prioriteras efter aktörens egna projekt

- Ont om personal.
- Långsamt agerande.
- Svårt att agera på grund av dålig prioritering.

4. Beroende av andra aktörer som saknar intresse för projektet

Om projektet är beroende av andra aktörer som inte har en direkt koppling till Sida, regionen eller det projekt som ska genomföras finns det risk för förseningar. Detta berör framför allt sådana aktörer som saknar intresse, och på så sätt struntar i om deras arbete ger det bästa resultatet eller inte för Sida. Exempelvis hamnar här inhyrda konsulter och upphandlingsprocesser.

- Konsulter och externa företag utan särskilda kopplingar.
- Upphandling mot externa aktörer.
- Prioriteringar som ej följer Sidas projekt.

5. Meningsskiljaktigheter kring styrning av projektet och organisationen

Även om inblandade aktörer är överrens om projektets mål kan det finnas oenigheter kring hur organisationen styrs och eller hur ledningen styr projektet. Det kan således finnas inblandade aktörer som inte är överrens med hur Sidas styrning ska ske eller hur ansvarsfördelningen sker. Exempelvis kan detta arta sig i hur man prioriterar efter egen agenda istället för Sidas agenda.

- Byte av ledning.
- Byte av organisatorisk styrning.
- Klagomål på styrning och ledning.
- Följer inte tagna beslut eller regler.

6. Juridiska och tekniska skillnader

Skillnader hos olika aktörer vad som bör och inte bör prioriteras inom projektet. Såsom att vissa tekniska detaljer blir oerhört tunga och att mycket tid måste läggas på dessa istället för att lösa själva problemet. Dessa meningsskiljaktigheter uppkommer framför allt i nedåtgående organisatoriska led.

- Prioriteringar utanför projektet.
- Utdragna tekniska diskussioner.
- Utdragna juridiska diskussioner.

7. Aktörer saknar makt att påverka

Inblandade aktörer må vara positiva till projektet, men saknar faktisk makt att lyckas påverka något i projektets riktning. Eller saknar faktisk makt att ens kunna bidra till projektet. Bara för att en aktör är med på projektet innebär det de facto inte att denne har möjligt att göra det som är tänkt. Exempelvis kan det i efterhand visa sig att aktörer saknar ekonomisk kraft eller tillräcklig arbetskraft.

- Aktörer bidrar ej till projektet.
- Ont om rätt muskler; ekonomiskt och eller arbetskraft.
- Små och många aktörer.
- Aktörer som ej verkar inom rätt område.

5 Material och tillvägagångssätt

Uppsatsens material kommer baseras på dokument från Sida, dels sådana dokument som finns tillgängliga elektroniskt men huvudsakligen dokument från dels Sidas arkiv i Stockholm och dels svenska ambassaden i Lusaka i Zambia. Ursprungligen var tanken att även intervjuer skulle inkluderas som ytterligare en typ av material men detta har inte kunnat genomföras på grund av tidsmässiga skäl. Intervjuer hade kunnat stärka upp resultatet, men då detta upptäcktes efter alldeles för lång tid in i uppsatsen fanns det inga möjligheter att hinna med intervjuer. Vilket är tråkigt, men öppnar å andra sidan upp för framtida forskning och framtida möjligheter att förbättra.

Tanken är att dessa dokument ska ligga till grund för den analys som ska göras, och att dessa dokument kommer visa på vilken typ av beslut som tagits inför genomförandet av svenskt bistånd i Zambia (framför allt med inriktning mot hälsoministeriet och sjukvårdsfrågor).

De dokument som analyseras kommer inte bifogas i uppsatsen då det rör sig om alldeles för många dokument och sidor för att rimligen kunna bifogas. Däremot kommer namn, år och utgivare bifogas (se Bilaga 1) och samtliga dokument kommer att sparas.

5.1 Sida-producerade dokument

Dokumenterna kommer att vara uppdelade i två delar, dels en del som innefattar dokument från tiden innan korruptionsskandalen och dels en del som innefattar dokument från tiden efter korruptionsskandalen. Anledningen till uppdelningen är att de olika dokumenterna uppenbarligen berör och tar upp olika saker.

De dokument som innefattas i den första delen är sådana dokument som har legat till underlag för bistånd i Zambia, riktlinjer, strategier och utvärdering av hälsosektorn. Tanken är således att dessa dokument får stå för underlag inför givande av bistånd inom hälsosektorn.

De dokument som innefattas i den andra delen är sådana dokument som har producerats efter korruptionsskandalen och baseras huvudsakligen på rapporter om fallet, revision, utvärdering och beslut kring åtgärder och ställningstaganden från Sidas håll. Tanken är att dessa dokument får stå för hur Sida såg på händelsen och vad den kan ha berott på.

Dokumenterna som kommer att användas för analys hämtas in antingen genom kontakt med Sida i Stockholm, Sveriges ambassad i Lusaka i Zambia eller genom Sidas hemsida. Då mängden dokument är stort samt att en stor del är analoga blir utplockningen av dokument förhållandevis godtycklig. Genom att begränsa de

dokument som ska analyseras bör en viss objektivitet och icke-vinkling kunna upprätthållas. De dokument som kommer att analyseras går att dela in i två delar; en del som handlar om innan skandalen, samt en del som handlar om efter skandalen.

5.2 Tillvägagångssätt

5.2.1 Analys av dokument

Dokumenterna kommer behandlas på ett likvärdigt sätt för att sträva efter största möjliga intersubjektivitet. Själva tillvägagångssättet är förhållandevis enkelt och bygger egentligen på att de läses på olika sätt. På följande sätt kommer dokumenterna analyseras:

- Dokumentet läses översiktligt
- Dokumentet läses noggrant
- De partier som är intressanta, utifrån teorins sju mekanismer, plockas ut
- De utplockade partierna analyseras utifrån teorin om de sju mekanismerna.
- Resultatet sammanställs utifrån de sju mekanismerna och eventuella mönster konstateras

6 Analys

De analyserade dokumenten är uppdelade i två delar, en del som berör de beslut och de underlag som är ifrån innan korruptionsskandalen uppdagades och en del som berör de dokument ifrån efter korruptionsskandalen. Tanken är att diskussionen förs utifrån den analys som är gjord på givet material, och att när så behövs att detta påvisas med citat från de analyserade dokumenten.

Anledningen till uppdelningen beror på två saker. Dels på att de olika delarna berör olika typer av dokument och tanken är att dess trender ska isoleras från varandra initialt. För att sedan sammanfattas, detta för att se mer långtgående och gemensamma trender. Alltså, för att inte tro att bara den ena delens trend gäller de båda delarna. Den andra anledningen handlar om att den andra delens dokument inte de facto berör implementering i sin renaste form, utan snarare är en återberättad och utvärderad form av implementering. Genom en uppdelning går det även i det här fallet att göra en isolering. Vilket bör vara gynnsamt ur ett intersubjektivt perspektiv.

6.1 Den första delen – ”pre-fasen”

Utifrån den första delen av analyserade dokument (se Bilaga 1) är det svårt att finna trender för alla de sju mekanismerna. Det första konstaterandet är att mängden inblandade aktörer som nämns explicit är stort, dock är det faktiska antalet med största sannolikhet betydligt större då inte alla aktörer nämns vid namn. Vidare går det att identifiera en förhållandevis smal trend bland dokumenten. Vissa mekanismer uppträder tydligare, vissa mindre tydligt och några få mekanismer är helt frånvarande i analysen. Det går även att dra slutsatser om att vissa mekanismer med största sannolikhet finns med, men som ej går att utläsa. Detta observeras i analysen genom att problem med projekt påtalas (både från Sidas håll men också från inblandade aktörers håll), men att orsaken till detta ej går att finna explicit i texten.

Den mekanism som återfinns i så gott som samtliga dokument är den sjunde mekanismen, vilket innebär att inblandade aktörer saknar faktisk makt att lyckas påverka i projekten. Detta grundar sig framför allt i bemanningsproblem där stor press råder mot aktören då denna inte lyckas att leverera enligt överrenskomet då man saknar personal.

The low staffing levels, especially in rural areas, is a very serious threat to service delivery. [...] The Cooperating Partners will push for sustainable solutions to

address the problems, and also engage regional and global actors to review policies impacting on migration patterns for example (Svenska Ambassaden i Lusaka, 2008).

Vidare finner analysen även belägg för mekanism fyra och fem, vilka båda framkommer i ungefär samma utsträckning. Den förstnämnda berör framför allt hur externa aktörer inte nödvändigtvis finner samma intresse för projekten som Sida, och hur detta kan påverka utfallet. När man tar in externa aktörer, som från början inte är insatta i projektet, för en särskild typ av uppgift finns det en risk att uppgifter inte genomförs som tänkt. Exempelvis vid upphandling där stora summor pengar är inblandade, och en extern aktör som inte nödvändigtvis jobbar efter mest valuta för pengarna. Detta kan illustreras med ett exempel där ett större antal fordon upphandlades åt hälsosektorn, där man bestämt sig för en leverantör utan möjlighet för dels annan leverantörs möjlighet till inblandning eller dels möjlighet till att ens undersöka om detta var ”rätt” valuta för pengarna (Svenska Ambassaden i Lusaka, 2007, s. 7). Mekanism fem handlar å sin sida om hur meningsskiljaktigheter i styrning av projektet men även i organisationen kan leda till problem. I enlighet med analysen visar detta sig framför allt i oklarheter kring hur vissa regler bör följas och hur utbetalningar bör ske utifrån hur väl uppfyllda målbilderna är. Och även på ett sätt där Sidas projektstöd inte nödvändigtvis (detta är dock oftast undantag) följer Zambiska regeringens agenda, vilket på skapar meningsskiljaktigheter i hur projektet bör genomföras. Detta tar energi från framför allt Zambiska regeringen.

Flertalet givare konstaterar att deras respektive program i Zambia haft ett begränsat genomslag på fattigdomen[...]. Den allmänna uppfattningen är att ett projektorienterat bistånd lett till att parallella strukturer skapats, vilket tagit mycket kraft från regeringen (Utrikesdepartementet, 2003, s. 9).

Övriga icke nämnda mekanismer syns mestadels enbart flyktigt och några slutsatser om dessa är svåra att dra. Det man dock kan konstatera är att det finns små och förhållandevis subtila tecken på att det i mindre utsträckning råder en viss inkompatibilitet mellan Sidas projekt och andra projekt. Exempelvis visar sig detta genom att en inblandad aktör, eller Sida, efterlyser harmonisering mellan olika aktörer och eller projekt. Det betonas dock aldrig som ett stort problem, utan mer som ett konstaterande. Vilket i sin tur ej bör föranleda någon misstanke om att detta är ett överhängande problem.

6.2 Den andra delen – ”post-fasen”

Den andra delen av analysen har en betydligt större spridning på förekomsten av de olika mekanismerna bland analyserat material. Dock är det anmärkningsvärt att några få av dokumenten ej ger något som helst utslag på någon av de sju mekanismerna, detta förekommer inte alls på den första delen av analysen! Exakt vad detta beror på och en diskussion kring detta kommer senare. Vidare är spridningen

även förhållandevis jämn, vilket gör att dokumenten uppvisar ungefär samma trender av mekanismer. Detta skulle exempelvis kunna innebära att efter korruptionsskandalen fanns det betydligt tydligare riktlinjer och antagna orsaker på varför det som skett inträffat. Det går även att se att den mekanism som gett mest utslag i analysens andra del även var den som gav mest utslag i analysens första del, vilket bör vara ett tecken på någon sorts form av likstämmighet kring vad korruptionsskandalen kan ha berott på.

Precis som i första delen finns det klara trender att mekanism sju återfinns i så gott som alla analyserade dokument. Det rör mestadels att inblandade aktörer saknar makt att påverka framför allt genom stora brister inom personal, utbildning och tänkt övervakning av upphandlingar.

The lack of sufficient human resources in the health sector, both regarding numbers and skills was deemed as a killing factor (Sida, 2011, s. 24).

Personalbrist är något som poängterats både tidigare men också nu i den andra delen av analysen vilket tyder på ett långtgående strukturellt problem, då detta sträcker sig över många år. Detta är något som mynnar ut i att aktörer inte kan påverka projektet i den hastighet som krävs vilket skapar implementeringsproblem.

Vidare finns det tydliga trender på mekanism fem där meningsskiljaktigheter finns i hur styrning och organisation bör ser ut inom projektet. Det uppkommer flera gånger problematik kring beslutskonsensus

The development of MoUs¹ may be rather difficult consensus building processes. The partner government and different donors have a variety of prioritized issues that they want to see reflected (Sida, 2011, s. 27).

Att skapa konsensus och att undvika meningsskiljaktigheter blir omedelbart en orsak för förseningar och problematisk implementering. Även annan typ av meningsskiljaktigheter går att finna; såsom att dessa avtal (MoU) inte alltid ansågs vara tillräckligt bra för att basera lösningar och fortsatt agerande på, vilket i sin tur medgav svårigheter att fortsätta samarbeta (Svenska Ambassaden i Lusaka, 2009, s. 9). En intressant och förhållandevis udda upptäckt går att göra inom ramarna för den femte mekanismen. I ett dokument diskuteras trögheten och otillräckligheten inom det nationella systemets utvärderingar, vilket tas upp av vissa aktörer att ytterligare utvärdering bör göras. Men att det inte blir av, och detta enbart med förklaringen "No one wants to be the bad donor" (Sida, 2011, s. 29) vilket är ett tecken på en viss rädsla att inte våga anmärka.

Även mekanism fyra förekommer förhållandevis ofta och gör det inom områden som ansvarsfördelning bland delaktiga aktörer där man inte nödvändigtvis prioriterar som tänkt från Sidas håller, eller där intresset är så pass

¹ Memorandum of Understanding. Vilket innebär ett juridiskt bindande bilateralt eller multilateralt avtal mellan två eller fler parter.

lågt att deltagandet påverkar vem som har vilket ansvar. Även de stora riskerna med upphandling gör att den fjärde mekanismen återkommer ofta. Upphandling ses ofta som en av de största riskerna när det kommer till den här typen av projekt.

Procurement systems are particularly vulnerable to fraudulent activities (Gutberg m. fl., 2010, s. 12).

The indicators for procurement and the independent scrutiny of government expenditure were the most worrying (Sida, 2011, s. 26).

Risken med aktörer som inte lyckas ställa rätt krav vid upphandling med hälsoministeriet gör att ett beroende av aktörer som saknar intressen, eller som har starka kopplingar till personal på hälsoministeriet eller som rent av inte erbjuder marknadsmässiga priser vid upphandlingen kan uppstå (Gutberg m. fl., 2010, s. 12).

De tre första mekanismerna förekommer i ungefär samma utsträckning och innefattar någorlunda samma sak. Det handlar om hur andra projekt i större eller mindre utsträckning påverkar aktörernas agerande i just det här projektet. I det här fallet har aktörerna visats sig vara mer intresserade av exempelvis nationella projekt eller mer specifika projekt.

The cooperation within the CP² group has also been challenged, as national interest sometime has taken over the decisions taken in the group (Svenska Ambassaden i Lusaka, 2009, s. 9).

Detta påverkar hastigheten för projektets genomförande och vilket i sig även försenar andra aktörers möjlighet att bidra. Även nationella intressen såsom valkampanjer och annat har prioriterats vilket givetvis försämrar genomförandet för Sidas projekt (Sida, 2011, s. 8). Den här typen av prioriteringar har även kommit att påverka hur personal väljer att förflytta sig till mer attraktiva projekt, än exempelvis projekt inom offentlig sektor (ibid., s. 24). Detta är ett allvarligt problem då den lilla skara välutbildade människor som finns i den offentliga hälsosektorn lockas iväg av den privata sektorn, detta i sin tur öppnar upp för personalbrist som i sin tur öppnar upp för ett sårbart system (ibid., s.24). Avslutningsvis är det mekanism sex kvar som inte nämns mer än ett fåtal gånger. Och då enbart som en orsak till att man beslutat om att involverade aktörer bör ägna sig mindre åt detaljer, dels tekniska och juridiska men också den dagliga verksamheten som exempel. Tanken är att detta ska förbättra harmoniseringen och samarbetet mellan inblandade aktörer (ibid., s. 22).

² Cooperating Partners/Donors. Aktörer eller biståndsgivare som samarbete sker med.

6.3 Sammanfattande diskussion

Tanken är att kortfattat sammanfatta det resultat som analysen givit utifrån de två delarna ovan. För att sedan diskutera detta utifrån teorin och på så sätt dra slutsatser om just det här specifika fallet. Under den avslutande diskussionen längre ner är tanken att kliva uppåt bland abstraktionsnivåerna och om möjligt dra några generella slutsatser utifrån det givna fallet om varför Sida inte lyckas med att implementera sitt bistånd.

Enligt analysen ovan går det att dra slutsatser om hur implementeringsproblematiken påverkade biståndet i just det här fallet. Utifrån mekanismerna är det framför allt mekanism fyra, fem och sju som är de mest tongivande. Detta skulle i så fall innebära att korruptionsskandalen i Zambia 2008-2009 till största del berodde på följande faktorer:

Att biståndsprojektet led av ett beroende till aktörer som på olika sätt saknade Sidas intresse för projektet. Detta har enligt analysen berott på upphandlingar inom hälsoministeriet som inte nödvändigtvis skett i enlighet med Sidas intresse. Och detta då inblandade aktörer vid upphandling helt enkelt var för distanserade till projektet. Även vissa drag av bristande ansvarsfördelning finns här. Detta har i så fall bidragit till oklarheter kring vilken aktör som ansvarar för vad, och således har agerandet blivit otydligt och intresset för projektet lidande.

Att biståndsprojektet led av meningsskiljaktigheter kring hur styrning och organisatorisk ledning borde varit inom projektet. Detta har i analysen synts som oklarheter kring regler, utbetalningar och hur dessa ska följas och på vilket sätt. Även att aktörer har haft svårt att finna konsensus i beslut och att när väl avtal träffats att dessa inte har funnits tillräckliga för deras tänkta ändamål.

Att biståndsprojektet led av att vissa aktörer saknade den nödvändiga makten som krävdes för att vara projektet behjälpligt. Detta har framför allt grundat sig i personalfrågor; dåligt utbildad personal, personalbrist och personal som bytt jobb. Bland dokumenten är tongångarna hårda när det gäller bristen dels på personal men också på utbildad personal. Att aktörer saknat erforderlig makt på grund av brister inom personalfrågan är enligt analysen så pass långtgående att problemet knappast kan ses som en bagatell. Uppenbarligen var, och är, problemen med vissa aktörers personal så pass allvarliga att detta får ses som ett gravt strukturellt problem som öppnat upp för stora problem i implementeringen av Sidas bistånd.

6.3.1 Kritik mot analysen

Det finns vissa saker områden inom analysen som bör kommenteras. Först och främst gäller det storleken på analysens resultat, vilket förhoppningen inledningsvis var att de analyserade dokumenten skulle ge betydligt mer. Uppenbarligen var inte så fallet, vilket egentligen bara tyder på en sak. Att en studie med det här målet kräver fler än en typ av material. Här hade förslagsvis intervjuer med berörd personal givit mycket, då detta hade öppnat för dels information mellan raderna men också personliga tankar. Detta var dock tyvärr

inte möjligt inom uppsatsens begränsningar, men däremot absolut en öppning för framtida studier.

Vidare är det förvånande att vissa dokument inte gav några som helst utslag i analysen. Att detta sker är i sig inte något konstigt, men däremot talar det för en ännu större medvetenhet kring valet av dokument. Och att man även kanske bör öka på mängden dokument. Det skulle uppfattas oerhört godtyckligt om man baserade allt för starka slutsatser på enbart ett fåtal dokument.

7 Avslutande diskussion

Syftet med den avslutande diskussionen är att binda ihop uppsatsen och lyfta diskussionen till en mer generell nivå och på så sätt svara på frågeställningen, att ta upp några självkritiska tankar kring uppsatsen och slutligen avsluta med några egna reflektioner.

7.1 Slutsatser

Uppsatsen har haft som mål att undersöka varför Sida inte klarar av att implementera bistånd utifrån givna politiska beslut. Detta skulle besvaras med hjälp av en fallstudie där korruptionsskandalen i det zambiska hälsoministeriet under 2008-2009 studerades. Studiens teoretiska ramverk skulle ta avstamp i Pressmans och Wildavskys implementeringsteori.

I enlighet med analysen finns det framför allt tre faktorer som slutligen verkar ha varit de största orsakerna till att just den här korruptionsskandalen kan ha skett. Det intressanta här blir att lyfta detta till en mer generell nivå och på så sätt svara på frågeställningen:

Varför klarar inte Sida av att implementera bistånd utifrån givna politiska beslut?

Utifrån de resultat som analysen visat på i just det här fallet bör de problem som har varit specifika i just det här fallet knappast vara något unikt, utan bör gå att applicera på även andra fall. Genom att titta på huvuddragen i de faktorer som påverkat mest finner man bristfälliga upphandlingar, oklar ansvarsfördelning bland aktörer som leder till ointresse samt brist på utbildad personal bland deltagande aktörer. Således, utifrån den här uppsatsen är svaret på frågeställningen följande:

Sida lyckas inte implementera tänkt bistånd utifrån givna politiska beslut på grund av att det finns moment i implementeringen på plats som innehar vissa problem. I projekten grundar sig dessa på framför allt tre olika faktorer.

Dåliga och bristfälliga upphandlingar anges ofta som en av de största riskerna när det kommer till hur biståndspengar förskingras. Detta är ett reellt problem som rör stora summor pengar och är på så sätt ett generellt problem för Sidas hantering av biståndspengar, oavsett land och region. Bristfälliga upphandlingar skapar ytterligare incitament för oegentlig hantering av biståndspengar och bidrar således till att projektet tar på sig större kostnader än nödvändigt. Detta visar sig genom

att projektet gör svaga och långsamma framsteg då pengarna inte används på ett effektivt sätt, känslan blir att pengarna ”äts upp” utan resultat.

Oklar ansvarsfördelning som leder till ointresse för Sidas projekt är också en faktor som inte nödvändigtvis är fallspecifik, detta bör kunna ses som en risk för oegentlig användning av bistånd även inom andra projekt. En i ett projekt tidig oklar ansvarsfördelning skapar strukturella problem för vem som bör göra vad, och detta artar sig sedan genom att deltagande aktörer inte nödvändigtvis känner några krav eller skyldigheter på att agera såsom Sida tänkt eller för projektets bästa. Detta skapar givetvis en långsam och trög process av biståndsimplicering.

Brister i utbildning hos deltagande aktörers personal eller brist på personal inom deltagande aktörer är också en generell och rätt uppenbar anledning till att projekt går långsamt samt även öppnar upp för en dålig hantering av biståndspengar. Brister i utbildning och brist på personal medför sämre kontroller av hanteringen av biståndspengar. Detta problem var i just det här fallet ett långtgående problem som inte hade löst sig på många år, vilket skapar ett strukturellt problem i just det här fallet. Att det ser ut såhär inom alla Sidas biståndsprojekt är föga troligt, men har det varit ett problem i det här fallet finns givetvis risken att det kan te sig så även inom andra biståndsprojekt.

7.2 Självkritik och reflektioner

Det finns några punkter som bör tas upp i form av självkritik kring uppsatsen, detta för att visa på medvetenhet men också för att bjuda in till vidare forskning.

Först ut är det teorin som bör diskuteras i form av dess ålder. Det teoretiska ramverk som används i uppsatsen är från början av 1970-talet, vilket innebär snart fyrtio år. Att diskutera valet av teoretiskt ramverk är en diskussion som ej hör hemma här, men det är viktigt att poängtera vikten av att teorin kanske inte har samma syn på implementeringen av politiska beslut nu som då. Det går att konstatera att en äldre litteratur kan vara svår att applicera på ett betydligt mer aktuellt fall. Men utifrån dess förhållandevis generella synsätt på implementering i kombination med dess roll som fadern av implementeringsteori har det trots varit ett fruktsamt val av teoretiskt ramverk.

Näst ut är det materialet som i efterhand förmodligen har varit lite för tunt för att kunna uppnå den signifikans som önskats. Trots detta har ändå vissa trender och slutsatser kunnat dras. Givetvis hade ett bredare material kunnat stärka dessa trender och slutsatser. Förslagsvis borde intervjuer med berörd personal på både Sida och Svenska Ambassaden i Lusaka gjorts för att ytterligare komma åt sådant som ej explicit går att finna i de dokument som analyseras.

Analysen i sin tur blir således drabbad av bristerna i materialet, vilket gör att resultatet inte nödvändigtvis är så pass generaliserbart som önskats. En bredare mängd material hade förmodligen gett analysen större genomslagskraft. Vidare påverkar detta även hur bra svaret på frågeställningen de facto är, då generaliserbarheten så smått går att ifrågasätta.

Med detta i beaktning hade, om möjligheten funnits, en ny uppsats på samma ämne framför allt skilt sig på två sätt. Den största förändringen hade legat i materialet vilket i så fall hade bestått av intervjuer och en ännu större djupdykning av de dokument som finns i Sidas arkiv. De båda var svåra att genomföra under den här uppsatsen på grund av begränsningar i tid. Den andra förändringen hade legat i teorin där modernare implementeringsteori hade inkorporerats desto mer i uppsatsens teoretiska ramverk. Således, det finns fortfarande mer att undersöka, det finns fortfarande fler frågor som behöver svar och det finns alltid luckor och brister i Sidas biståndsimplicering. Vilket, jag har insett efter den här uppsatsen, är en av de svåraste uppgifterna att genomföra på ett tillfredställande sätt.

I vilket fall har det varit en spännande uppsats att skriva där tät kontakt med både Sida och Svenska Ambassaden i Lusaka har varit ett roligt och intressant inslag i skrivandet. Jag hoppas även att studien kommer kunna bidra på något sätt till redan befintlig forskning inom detta komplexa område av myndighetsutövning.

8 Referenser

8.1 Tryckta

deLeon, Peter – deLeon, Linda, 2002. ”What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach”, i *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12, s. 467-492.

Esaisson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2012. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 4:1. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Hill, Michael – Hupe, Peter, 2009. *Implementing Public Policy*. Sage

Sannerstedt, Anders, 2001. ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken”, i *Politik som organisation*, Rothstein, Bo (red). SNS förlag.

Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*.

Wildavsky, Aaron – Pressman, Jeffrey L, 1984. *Implementation*. University of California Press.

8.2 Elektroniska

Carlsson, Gunilla, 2009. *Nolltolerans mot korruption - ett omöjligt ansvar?* [elektronisk]. <http://www.sou.gov.se/sb/d/11371/a/132179>. Hämtdatum: [2014-04-02].

Dagens Nyheter, 2009. *Bistandsministern självkritisk efter ny korruptionshärva* [elektronisk]. <http://www.dn.se/nyheter/varlden/bistandsministern-sjalkvritisk-efter-ny-korruptionsharva/>. Hämtdatum: [2014-04-09].

Dagens Nyheter, 2010a. *Henrik Brors: En tydlig signal till Sidas personal att nya tider råder* [elektronisk]. <http://www.dn.se/nyheter/sverige/henrik-brors-en-tydlig-signal-till-sidas-personal-att-nya-tider-rader/>. Hämtdatum: [2014-04-09].

- Dagens Nyheter, 2010b. *Sidas ledning byts ut* [elektronisk]. <http://www.dn.se/nyheter/sverige/sidas-ledning-byts-ut/>. Hämtdatum: [2014-04-09].
- Dagens Nyheter, 2010c. *Sverige stryper miljardbistånd till aids* [elektronisk]. <http://www.dn.se/nyheter/sverige/sverige-stryper-miljardbistand-till-aids/>. Hämtdatum: [2014-04-09].
- Regeringen, 2014. *Biståndspolitisk plattform* [elektronisk]. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/64/47/57032a9e.pdf>. Hämtdatum: [2014-04-02].
- Riksrevisionen, 2007, *Oegentligheter inom bistånd - Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?* (RiR 2007:20) [elektronisk]. http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/1330/RiR_2007_20.pdf. Hämtdatum: [2014-05-08].
- Sida, 2009, *Zambia reder ut förskingring inom hälsosektorn* [elektronisk]. <http://www.sida.se/Svenska/Kontakta-oss/For-medier/Pressmeddelanden/Arkiv-2009/2009/Zambia-reder-ut-forskingring-inom-halsosektorn/>. Hämtdatum: [2014-05-08].
- Sida, 2013, *Elektrifiering av landsbygden i Moçambique* [elektronisk]. <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-arbetar-vi/Sa-gar-en-insats-till/Bilateralt-samarbete/>. Hämtdatum: [2014-05-05].
- Sida, 2014a. *Missionärer, folkrörelser och "u-hjälp"* [elektronisk]. <http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Detta-ar-svenskt-bistand/Svensk-bistandshistoria/>. Hämtdatum: [2014-03-30].
- Sida, 2014b, *Korruption – det enskilt största hotet mot utveckling* [elektronisk]. <http://www.sida.se/Svenska/Nyhetsarkiv/2014/Mars-2014/Korruption--storsta-hotet-mot-utveckling/>. Hämtdatum: [2014-04-02].
- Sida, 2014c, *Så styrs vi* [elektronisk]. <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-styrs-vi/>. Hämtdatum: [2014-05-05].
- Sida, 2014d, *Korruption hindrar utveckling* [elektronisk]. <http://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Sa-arbetar-vi/Vart-arbete-mot-korruption/>. Hämtdatum: [2014-05-08].
- U4, 2008, *Overview of Corruption in Zambia* [elektronisk]. <http://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-in-zambia/downloadasset/384>. Hämtdatum: [2014-04-09].

8.3 Analysdokument som citeras

Gutberg, Carl Gustaf – Stockton, Paul – Öberg, Curt, 2010. *EXTERNAL REVIEW OF THE EMBASSY OF SWEDEN LUSAKA'S HANDLING OF SUPPORT TO THE NATIONAL HEALTH STRATEGIC PLAN OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA (2006-2011) FINAL REPORT*. Stockholm: Ernst & Young AB.

Sida, 2011. *Report - Anti-corruption in Swedish Development Cooperation Lessons Learnt from a Case Study of the Embezzlement in the Ministry of Health in Zambia, 2009*. Stockholm: Sida.

Svenska Ambassaden i Lusaka, 2007. *Semi Annual Assessment of the Performance of the Health Sector November 2007*. Lusaka: Svenska Ambassaden.

Svenska Ambassaden i Lusaka, 2008. *Semi Annual Assessment of the Performance of the Health Sector May 2008*. Lusaka: Svenska Ambassaden.

Svenska Ambassaden i Lusaka, 2009. *Consideration for a resumption of disbursement of funding to the health sector and the Semi Annual Assessment of the Performance of the Health sector November 2009*. Lusaka: Svenska Ambassaden.

Utrikesdepartementet, 2003. *Landstrategi Zambia januari 2003 – december 2007*. Stockholm: Utrikesdepartementet.

9 Bilaga 1 - Analyserade dokument

9.1 Pre-fasen

Svenska Ambassaden i Lusaka, 2007a. *The Second Semi Annual Assessment of the Performance of the Health Sector*. Lusaka: Svenska Ambassaden.

Svenska Ambassaden i Lusaka, 2007b. *Semi Annual Assessment of the Performance of the Health Sector November 2007*. Lusaka: Svenska Ambassaden.

Svenska Ambassaden i Lusaka, 2008a. *Semi Annual Assessment of the Performance of the Health Sector May 2008*. Lusaka: Svenska Ambassaden.

Svenska Ambassaden i Lusaka, 2008b. *Semi Annual Assessment of the Performance of the Health Sector November 2008*. Lusaka: Svenska Ambassaden.

Utrikesdepartementet, 2003. *Landstrategi Zambia januari 2003 – december 2007*. Stockholm: Utrikesdepartementet.

Utrikesdepartementet, 2008. *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Zambia juli 2008 – december 2011*. Stockholm: Utrikesdepartementet.

9.2 Post-fasen

Gutberg, Carl Gustaf – Stockton, Paul – Öberg, Curt, 2010. *EXTERNAL REVIEW OF THE EMBASSY OF SWEDEN LUSAKA'S HANDLING OF SUPPORT TO THE NATIONAL HEALTH STRATEGIC PLAN OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA (2006-2011) FINAL REPORT*. Stockholm: Ernst & Young AB.

Sida, 2009. *Granskning av intern styrning och kontroll avseende handläggning av programtöd till hälsosektorn i Zambia 2006-2011, reg no 2006-002082*. Stockholm: Sida.

Sida, 2010. *Sidas ställningstagande och åtgärdsplan med anledning av granskningarna av hälsostödet i Zambia 2006-2011*. Stockholm: Sida.

Sida, 2011. *Report - Anti-corruption in Swedish Development Cooperation Lessons Learnt from a Case Study of the Embezzlement in the Ministry of Health in Zambia, 2009*. Stockholm: Sida.

Svenska Ambassaden i Lusaka, 2009. *Consideration for a resumption of disbursement of funding to the health sector and the Semi Annual Assessment of the Performance of the Health sector November 2009*. Lusaka: Svenska Ambassaden.

Svenska Ambassaden i Lusaka, 2010a. *Management response to Sida's Internal Auditors Review carried out September 14 to October 4, 2009*. Lusaka: Svenska Ambassaden.

Svenska Ambassaden i Lusaka, 2010b. *Annual Assessment of the Performance of the Health sector December 2010*. Lusaka: Svenska Ambassaden.