

Institutionen för Kulturgeografi och Ekonomisk Geografi

Lunds universitet

C- Uppsats i U-landskunskap

VT 2007

Politik för Global Utveckling (PGU)

– Samstämmighet eller oenighet?

Författare: Petra Flaum

Handledare: Franz-Michael Rundquist

Abstract

Current Swedish aid policies were dictated in the document “Policy for Global Development” (PGD), which was endorsed by parliament in 2003. PGD was created in response to a recognised need to apply a holistic view with regards to international development efforts. PGD contains an innovative and internationally renowned agenda for action and has respected both the conclusions of the Paris declaration on aid effectiveness, and the human right chart and conventions, as declared by the United Nations (UN). Fulfilment of PGD has been declared a mission for the whole of Swedish society. In this work, I have analysed, both through extensive studies of documents regarding PGD and its implementations, and through interviews with representatives from government, NGOs and private corporations, the impact of PGD on these stakeholders and their future contribution to Swedish development work.

I have found that highly divergent interpretations of PGD exist amongst the various stakeholders. Furthermore, the insufficient governmental direction and communication have implications for the implementation of PGD.

Key-words: PGD, Human rights, Governmental directions, Interpretation, NGO, Private corporations

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
1.1	Uppstarten	4
1.2	PGUs tillkomst.....	6
1.3	Syfte	8
1.4	Frågeställningar.....	8
1.5	Disposition	9
1.6	Avgränsningar och val av aktörer	9
1.7	Metod och Material.....	11
2	Teori.....	12
2.1	Kommunikationsteori	13
2.1.1	Klassisk kommunikationsteori och synen på Organisationen	13
2.1.2	Ontologin och synen på kommunikation i Klassisk kommunikationsteori	13
2.1.3	Analys av den Klassiska kommunikationsteorin	13
2.2	Tolkande kommunikationsteori	14
2.2.1	Tolkande kommunikationsteorin och synen på Organisationen.....	14
2.2.2	Ontologi och synen på kommunikation i den Tolkande kommunikationsteorin	14
2.2.3	Analys av den Tolkande kommunikationsteorin	15
2.3	Organisationsteori	15
2.3.1	”Stakeholder theory”	15
2.3.2	Analys av Stakeholder theory	17
3	Grundläggande dokument.....	17
3.1	Grundläggande dokument, EO.....	17
3.2	Analys av Grundläggande dokument, EO	20
3.3	Grundläggande dokument, Parisdeklarationen	21
3.4	Grundläggande dokument, näringslivet	22
3.4.1	Analys av grundläggande dokument, näringslivet.....	26
3.5	Grundläggande dokument, Regleringsbrevet.....	28
3.5.1	Regleringsbrevet, enskilda organisationer	28
3.5.2	Regleringsbrevet, näringslivet	30
3.5.3	Analys av regleringsbrevet	31
4	Möte mellan Sida och enskilda Organisationer, nya anvisningar.....	33
4.1	Analys av mötet mellan Sida och Enskilda Organisationer gällande nya anvisningar.....	35
4.1.1	Kommentar om mötet mellan Sida och Enskilda Organisationer gällande nya anvisningar	36
4.2	Analys av intervjuerna	37
5	Diskussion.....	39
5.1	Krav kontra inga krav	39
5.2	Främjare och ”icke främjare”, två låsta positioner	40
5.3	Kopplingen mellan PGU, Mänskliga rättigheter och Staten.....	41
5.4	Att formalisera näringslivets ansvar är inte bara en nationell angelägenhet.....	42
5.5	Andra synergieffekter i kölvattnet av näringslivets formella åtagande	45
6	Referenslista.....	48
	Bilaga 1 Intervjuer	53

1 Inledning

1.1 Uppstarten

Jag kom i kontakt med ”Politik för Global Utveckling” (PGU) för ett par år sedan då jag skrev en B-uppsats i u-landskunskap. För mig kom det som en total överraskning att det fanns ett dokument, antaget i riskdagen, som ska ligga till grund för allt svenskt utvecklingsarbete. Jag förstod dock snabbt att det fanns många med mig som hade bristfälliga eller inga kunskaper alls om PGU. Jag beslöt mig därför att gräva lite djupare i PGU, vilket jag aldrig ångrat eftersom jag blivit mer och mer fascinerad ju mer jag läst. Det som mest appellerar till mig i PGU är den holistiska ansatsen. Det är visserligen ett nationellt dokument men bygger på kunskap och erfarenheter som är gränsöverskridande i många bemärkelser. Bland annat det faktum att PGU även bygger på internationella dokument. Till exempel är det första av PGUs två huvudperspektiv: *rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv*, baserat på ”FN:s deklaration om de av mänskliga rättigheter” (MR)¹ (Prop. 2002/03:122: s.20).

PGU ”ser” således en sambandskedja mellan MR och fattigdom:

”Respekten för mänskliga rättigheter är grundläggande för ett lands utveckling. Mänskliga rättigheter gäller alla människor i hela världen och är en förutsättning för utveckling” (Sida, 051102:s.1).

Den andra gränsöverskridningen består i att PGU stipulerar att *samtliga* svenska politikområden måste involveras och bidra, om en rättvis och hållbar global utveckling ska kunna uppnås.

Jag vill praktiskt demonstrera den starka kopplingen till FN-deklarationen och de två konventionerna (se nedan), därför har jag *härlett* PGUs åtta huvuddrag, som tillsammans med perspektiven ska prägla ”...*såväl politiken för global utveckling som biståndet*”(Sida, 051102:s.1), till olika artiklar i FN dokumenten:

1.Huvuddrag: Respekt för de mänskliga rättigheterna

)
¹ Förenta Nationerna antog 1948, ”FN:s deklaration om de av mänskliga rättigheter” Den utgör ett erkännande att alla människor har ett inneboende värde och deras lika och obestridda rättigheter är grundvalen för frihet, rättvisa och fred i världen. Deklarationen är **inte** juridiskt bindande men respekteras som riktlinje för stater utifrån sedvanerättens principer. 1966 antogs även två konventioner ”Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (se bilaga 1), de är däremot juridiskt bindande för **staterna** som ratificerat dem (Gunner, 2005: s.21 och 23).

Återfinns i FN deklARATIONEN, i förordet till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt i förordet till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

2. Huvuddrag: Demokrati och god samhällsstyrning

Återfinns i art. 21 i FN deklARATIONEN samt art. 25 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

3. Huvuddrag: Jämställdhet

Återfinns i art. 2 och 3 i FN deklARATIONEN , art. 3 i konventionen om ekonomiska , sociala och kulturella rättigheter samt art. 3 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

4. Huvuddrag: Hållbart nyttjande av naturresurser och omsorg om miljön

Finns ingen motsvarande artikel

5. Huvuddrag: Ekonomisk tillväxt

Återfinns i art. 4 i konventionen om ekonomiska , sociala och kulturella rättigheter

6. Huvuddrag: Social utveckling och trygghet

Återfinns i art. 25 i FN deklARATIONEN samt art. 9-10 i konventionen om ekonomiska , sociala och kulturella rättigheter

7. Huvuddrag: Konflikthantering och säkerhet

Återfinns i art. 28 i FN deklARATIONEN

8. Huvuddrag: Globala gemensamma nyttigheter

Återfinns i förordet i FN deklARATIONEN

(FN:s deklARATION om de mänskliga rättigheterna, 1948, Internationell konvention om medborgerliga och civila rättigheter, 1976, Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1976 samt Prop. 2002/03:122: s.23-30).

Det går naturligtvis att tolka artiklarna i FN dokumenten och PGU på annat sätt än vad jag gör, vilket för mig in på denna uppsats. Eftersom det var en fråga om tolkning som föranledde mig att välja ämne inför denna uppsats.

1.2 PGUs tillkomst

I takt med att världen integrerades genom globala handel- och finansinstitutioner, väcktes i Sverige en medvetenhet om att politiska handlingar som genomförs nationellt ofta har globala återverkningar. 1999 utsåg regeringen en parlamentarisk kommitté – ”Kommittén om Sveriges politik för global utveckling” (Globkom). Globkoms uppdrag var att arbeta fram Sveriges framtida politik för en globalt hållbar utveckling (SOU 2001:96: s.1).

I december 2003, antogs Globkoms slutliga förslag ”Politik för Global Utveckling” (PGU) av en enig riksdag (Prop. 2002/03, 2003: s.6). För första gången i svensk utvecklingshistoria deklarerades att samtliga politikområden skall verka i koherens för att uppnå ett gemensamt övergripande mål: *att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*. I den nya samstämmiga utvecklingspolitiken lyfts fler medaktörer explicit fram utöver Sida. Med PGU får det dagliga arbetet för dessa aktörer en klarare politisk anknytning (Regeringskansliet: 061003):

”Det svenska samhället bör i större utsträckning engageras för att utveckla idéer, bilda opinion och bidra till att konkret genomföra den svenska politiken för global utveckling. Myndigheter, kommuner, utbildningsväsendet, enskilda organisationer, folkrörelser, religiösa samfund, fackföreningar och näringslivet har alla viktiga roller att spela” (Regeringskansliet, 050311).

Fattigdom består av flera dimensioner, förutom bristen på tillgångar, lever utsatta människor ofta utan hälso- och utbildningsresurser, arbetstillfällen och medinflytande. För att kunna påverka dessa olika dimensioner som präglar fattiga människors socioekonomiska miljö, kom Globkom fram till slutsatsen att fattigdom endast går att bekämpa utifrån ett helhetsperspektiv (SOU:2001:96: s.33 och 363). I Globkoms sammanfattning står:

”Varje människa har rätt till ett värdigt liv. Att utrota fattigdomen i världen är mänsklighetens största moraliska, politiska och ekonomiska utmaning och en förutsättning för fred, stabilitet och hållbar utveckling” (SOU:2001:96: s.31).

Behovet att väga in de fattigas perspektiv kommer från insikten att utveckling aldrig kan skapas utifrån. Utveckling måste därför enligt PGU, baseras på de fattigas egna definitioner av behov, intressen och sociala förutsättningar. Det är det viktigt att stödja ländernas *institutionsutveckling* för att möjliggöra för civilbefolkningen att aktivt delta i landets politiska och ekonomiska processer. Rätten att påverka lägger grunden för de *demokratiska*

principerna och skiftar fokus från utvecklingsländerna som varande objekt för internationella åtgärder, till att upphöja dem till subjekt med rättigheter såväl som skyldigheter (Prop.2002/03:122: s.20-21). Målet med svenskt utvecklingsarbete, att förbättra ”*fattiga människors levnadsvillkor*” innebär således att människors *rättigheter* ska ligga till grund för de svenska insatser som utförs (Prop. 2002/03:122: s.60-61).

I 2004 års regeringsförklaring fastslogs att en miljard SEK skulle stärka det befintliga biståndet, det ökade anslaget skulle användas för miljöinsatser inom utvecklingsarbetet. Sida skrev en rapport, på uppdrag av regeringen, med förslag hur pengarna skulle kunna användas, utifrån ett mottagare- och fattigdomsperspektiv:

”Mänskligheten står inför ett tudelat problem, dels att bekämpa fattigdomen, dels att undvika att den fortsatta ekonomiska utvecklingen förvärrar miljösituationen” (Sida, 050824: s.9)

I rapporten prioriteras satsningar på miljöteknik inom bl.a. förnybar energi, vatten & sanitet och uppbyggnad av miljöinstitutioner. Sida förslög samverkan med svenska små- och medelstora företag i det s.k. ”Miljörådet”, enskilda organisationer och offentliga institutioner, förutsatt att organisationernas och företagens miljöteknik passar in i de föreslagna biståndssatsningarna, enligt PGU (Sida, 050824: s.3. 5 och 59-65). Utifrån denna bakgrundsbeskrivning skulle man kunna dra slutsatsen att svensk utvecklingspolitik befinner sig i harmoni mellan vision och målformulering. Men vid närmare granskning av Sida-rapporten framkommer också en konfliktbild:

”Ibland uttrycks förväntningar på att svensk miljöteknik skall användas i en ökad satsning på miljö i svenska utvecklingsarbetet. Samtidigt är det klart uttalat att det svenska finansiella stödet skall avbindas, prop. 2002/03:122 (PGU) säger att: `Upphandling av varor och tjänster i utvecklingsarbetet bör ske i fri konkurrens. Utvecklingsarbete bör inte vara bundet till svenska företag. Det är en fråga om effektivitet. Bindning ökar generellt sett kostnaderna ur samarbetslandets perspektiv`. En tydlig svensk profil inom ramen för en ökad satsning på miljö inom det internationella utvecklingssamarbetet kan därför aldrig primärt syfta till att skapa sysselsättning för svenska leverantörer av varor och tjänster” (Sida, 050824: s.19).

För mig blev detta stycke avgörande i mitt val av uppsatsämne. Eftersom jag tolkar det som att Sida gör en politisk markering gentemot näringslivet, med PGU som alibi för att hävda sin

ideologiska² ståndpunkt i svenskt utvecklingsarbete. Med andra ord kan olika tolkningar av PGU medföra att det uppstår konflikter inom utvecklingsarbetet om parterna har olika mål och motiv för sitt engagemang.

1.3 Syfte

Sverige är internationellt känt som en s.k. ”soft donor” (Danielsson och Wohlgemuth, 2002: s.2). Det vill säga svenskt utvecklingsarbete har *inte* haft egenintresse som främsta mål, utan ändamålet har varit att uppnå största möjliga utvecklingseffekt i mottagarländerna. Inför proposition 1962:100 deklarerar statsminister Tage Erlander att Sverige har ett moraliskt ansvar och drivs av internationell *solidaritet* som *motiv* för utvecklingsarbetet (Jacoby, 1986: s.86). Denna ansats har präglat svenskt utvecklingsarbete genom åren och har givit oss internationell status som varande biståndsgivare som arbetar med fokus på *solidaritet, respekt för mottagarna och fattigdomsbekämpning* (Danielsson och Wohlgemuth, 2002: s.2 och 6). Traditionen lever vidare genom PGU som deklarerar att ”*Solidaritet med människor i andra länder*” även fortsättningsvis ska vara *grundmotivet* för svenskt utvecklingsarbete. Motivet återspeglar de värderingar som präglar det svenska samhället och som kommit till i ”FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna” (Prop.2002/03:122, s.18). PGU ger alltså det svenska samhället större möjligheter att ta del i uppfyllandet av detta mål. Jag har valt att studera två av dessa aktörer, näringslivet och enskilda organisationer (EO) då jag finner dem intressanta eftersom de har olika drivkrafter för att engagera sig i utvecklingsarbetet. Utmärkande för näringslivet är att de drivs av det egna vinstintresset och lojaliteten mot sina aktieägare (Åkesson, 2006: s.4). EO bedriver sina verksamheter utan egenintressen och företräder delvis allmännyttan (Europeiska Kommissionen, 1997: s1-2).

Syftet med detta arbete är att utforska hur PGU påverkar svenskt utvecklingsarbete i stort och de aktörer som ingår i arbetet. Syftet är också att utreda hur Sida och UD kommunicerar och hanterar PGU, med två så olika parter som EO och näringslivet, för att skapa en samstämmig politik med fokus på grundmotivet för svenskt utvecklingsarbete: *solidaritet med människor i andra länder*.

1.4 Frågeställningar

Jag har sökt svar på följande frågor:

)_____

² ”Politiska ideologier är idéer om hur samhället skall organiseras och styras, hur dess institutioner skall vara utformade, och hur människor skall samarbeta i vardagen” (Wikipedia, 2007).

- Vilka formella krav ställs *på* och *av* EO och näringslivet för att delta i utvecklingsprocessen?
- Påverkar intressenterna, EO och näringslivet, *solidaritet* som nationellt motiv för engagemang?
- Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?
- Påverkar *tolkningen och kommunikationen* utfallet av PGU?

1.5 Disposition

Arbetet är upplagt med en inledande bakgrundsbeskrivning för att skapa en tydlig bild av ”Politik för global Utveckling”, PGU. Därefter följer syfte och frågeställning som är arbetets ”raison d’être”. För att arbetet ska kunna upprätthålla någorlunda kvalité rent kvantitativt har avgränsningar gjorts. I ”Avgränsningar och val av aktörer”, beskrivs denna urvalsprocess. I det efterföljande avsnittet, ”Metod & Material”, kan läsaren ta del av hur arbetet är utformat med intervjuer och material. I det påföljande kapitlet redogörs för de olika teorierna som ligger som grund för de analyser som löper genom arbetet. Sedan följer en presentation av de dokument som är grundläggande för arbetet, som hjälp till läsaren eftersom citat ur dessa löper genom hela texten. Därefter följer valda delar av intervjuerna (se bilaga 2) med en löpande analys. Med alla dessa aspekter samlade avslutas arbetet med en diskussion.

1.6 Avgränsningar och val av aktörer

Att endast två aktörer valdes, näringslivet och EO, utöver UD och Sida, beror endast på att arbetet skulle bli hanterbart i storlek. Sammanlagt ingår tretton intervjuer i arbetet (se bilaga 2). Fyra intervjuer genomfördes med enskilda organisationer, varav tre är s.k. ramorganisationer³: Forum Syd, Sveriges största ramorganisation, Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) och Diakonia. En intervju utfördes med Arbetarnas bildningsförbund (ABF) som lyder under ramorganisationen, Palmecentret (Palmecentret, 2006). Att just dessa EO valdes beror på att jag tolkar dem som varande tongivande i utvecklingsdebatten.

)
³ ”Sida ingår avtal med organisationer med mycket bred legitimitet och representativitet, samt gedigen kompetens, för ett uppdrag av vidareförmedling och uppföljning av Sida – bidrag till underorganisationers verksamhet” (Sida, 2003: s.8).

För näringslivet har jag intervjuat två talesmän, en är representant för svensk exportindustrin, härnäst ”Industriinformatören”, som representerar en grupp av tjugo stora svenska företag: ABB, Alstom Power, Atlas Copco, Bombardier, Ericsson, Getinge, ITT Flygt, Metso Minerals, NCC, Purac, Scania, Siemens, Sweco, Swedpower, Tetra Pak VFS, WSP och ÅF.

Den andre näringslivsinformatören är representant för konsultföretag, härnäst ”Konsultinformatören”, och har en medlemsbas på ca fyrtio företag. Representanten samordnar uppvaktningsuppdrag på Sida, UD och berörda parter för att föra fram konsultföretagens exportintressen (Swedish Consultants, 2006). Dessa båda lobbyister⁴, har verkat som referensgrupper till två stora rapporter som tagits fram på UD:s begäran, ”Utvecklingssamarbete och näringslivet i samverkan – förändrade arbetssätt inom UD, Sida och ambassaderna” samt ”Utvecklingssamarbete och näringslivet i samverkan – dialog, arenor och instrument (se avsnitt 3.4), därav valet av just dem som informatörer i detta arbete.

Jag vill poängtera att dessa tre intressegrupper; enskilda organisationer, export/industri – och konsultföretagen inte är nya i svensk biståndsverksamhet, och har således inte tillkommit på grund av PGU. PGU har dock medfört att de fått en explicit plats i svenskt utvecklingsarbete.

”...biståndet har under årens lopp blivit en del av ett komplicerat mönster av individernas önskemål och förhoppningar, organiserade gruppers egenintressen och politiska påtryckningar. Det är viktigt att försöka förstå hur detta nätverk av förväntningar, gruppintressen och politiska påtryckningar fungerar för att på ett realistiskt sätt kunna bedöma drivkrafterna bakom biståndet” (Karlström, 1996:s.128).

Det faller sig naturligt att UD och Sida ingår i arbetet då de utgör basen för svenskt utvecklingsarbete. Jag har inom de organisationerna valt att studera de enheter som arbetar specifikt med näringslivet och EO. En intervju gjordes med Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingsarbete (SADEV). Det är en ny myndighet som inrättades i november 2006. Dess uppdrag är att analysera och utvärdera svenskt utvecklingsarbete (SADEV, 2006). Jag har även intervjuat Swedfund som är statens riskkapitalbolag för investeringar i utvecklingsländer, Swedfund finansieras via biståndsmedel (Swedfund, 2006).

)_____

⁴ Härnäst då arbetet refererar till de *båda* informatörer, nu benämns de som ”Näringslivet” med versal.

1.7 Metod och Material

För att skapa en aktuell bild av hur svenskt utvecklingsarbete ser ut idag, började jag med att studera UD:s, Sidas, EO:s och näringslivets hemsidor, rapporter, policydokument och viss korrespondens. I begränsad omfattning ingår även internationella dokument då svenskt utvecklingsarbete ingalunda verkar i isolation från omvärlden. Under processen framkom en väldig aktivitet mellan Näringslivet, UD och Sida, dels i form av Näringslivets deltagande i olika utredningar utförda på uppdrag av UD gällande näringslivets utökade roll i svenskt utvecklingsarbete och dels i form av korrespondens på personnivå .

I materialet jag studerat gällande EO var tonen annorlunda, de handlade mestadels om skärpta krav gentemot ramorganisationerna (se fotnot 3), där t.ex. inga ramavtal förnyas utan att prövas mot Sidas nya kriterier. Därtill vill Sida skapa större konkurrens genom att ”... nya organisationer ges en möjlighet att träda in i sällskapet” (OmVärlden, 050411). Dessutom hade EO just fått nya anvisningar av Sida med än starkare krav på bl.a. återrapportering, budget och utvecklingseffekter. Jag var närvarande på mötet mellan Sida och EO vid genomgången av dessa anvisningar (se avsnitt 4). Vad det gäller skriftlig interaktion mellan EO, Sida, regeringen och UD fann jag otaliga dokument, utredningar och ”policy statments” där EO bemöter och/eller kritiserar den förda utvecklingspolitiken. Dessa skrivelser görs ofta i samarbete mellan ramorganisationerna, således förs kommunikationen på organisationsnivå. Jag förmodar dock att EO också bedriver lobbying på personnivå även om den för mig varit ”dold”.

För att reda ut om det förelåg en obalans i hur UD och Sida bemötte parterna skapade jag ett sociogram över de personer som förekom i materialet jag studerat och påbörjade därefter intervjuerna. Samtliga informatörer intervjuades per telefon, utom industriinformatören, som jag mötte personligen. Efter ett par intervjuer insåg jag att ”alla ville prata”. För mig var detta naturligtvis väldigt uppmuntrande och intressant, men frispråkigheten har fört med sig att mycket av intervjumaterialet är, som många påpekat, ”off the record”. För att kunna inkludera alla intervjuer i arbetet har jag därför valt att låta informatörerna vara anonyma. Detta efter noggrant övervägande, då jag kom till slutsatsen att det inte skulle gynna svenskt utvecklingsarbete i stort, att publicera känsligt material med avsändare från en tredje part. För att skapa en öppen diskussion har jag använt mig av semistrukturerade kvalitativa frågor i intervjuerna, anpassade efter aktörerna, men med en återkommande fråga till samtliga: *Hur*

påverkar PGU Sida som utvecklingsagent? Jag bedömer samtliga primärkällor som högst tillförlitliga då de personer jag intervjuat är sakkunniga inom de områden de uttalar sig om. En beskrivande analys löper genom hela arbetet, för att på så sätt binda samman primär – och sekundärmaterial samt valda teorier. För att få djupare insikter i valda teorier, har jag studerat läromedel och artiklar i organisations- och kommunikationsteori. Intervjuer och dokument redovisas i största möjliga mån som citat, för att läsaren ska kunna göra egna tolkningar av materialet. Jag är medveten om att valet av kommunikation som teoribas kan verka lite udda. Men jag är övertygad om att processen ”Politik för global Utveckling” bör granskas genom en mängd olika ”linser” för att nå sin fulla potential. Det kommunikationsperspektivet blir mitt bidrag, då jag anser att kommunikation kan vara den pusselbit som saknas för att binda samman intressenterna som berörs av PGU.

Min ambition är att göra en objektiv granskning av de aktörer som ingår i arbetet men är medveten om att, arbetet ingalunda kan betraktas som objektivt då jag samlat, tolkat, placerat och kommenterat materialet i arbetet efter min subjektiva uppfattning.

2 Teori

Ordet kommunikation kommer från latinets ”*Communicare*” och kan översättas till ”att göra tillsammans” (Heide et al, 2005: s 31). Tre teorier ligger som grund till denna uppsats varav två är kommunikationsteorier, den tredje teorin utgör redskapet för att identifiera vem organisationen bör kommunicera med.

Jag anser att kommunikation mellan parterna är avgörande för att skapa konsensus gällande PGU. Men kommunikation är en komplex handling och genom att jämföra två olika vedertagna teorier vill jag påvisa att olika kontexter kräver olika typer av kommunikationsteknik för att dialogen ska uppnå önskat resultat. Det vill säga att få de inblandade parterna att stödja ett aktuellt budskap eller en övergripande policy.

Den första kommunikationsteorin bör brukas för att sprida eller förvärva information, den andra teorin då det gäller att skapa kontakt, sammanhållning och gemensam kultur mellan människor (Larsson, 2001: s.11). Den tredje teorin ”Stakeholder theory” eller ”Intressentteorin” utgår ifrån ett omgivningsperspektiv. Alla organisationer befinner sig olika sociala kontexter t.ex. med myndigheter, medarbetare, och medlemmar från vilka de behöver politiskt stöd för att kunna verka. Det är därför av vikt för organisationen att aktivt identifiera

vilka intressenter *de påverkar* och vilka som *påverkar dem*. Detta för att organisationen på bästa sätt ska kunna situationsanpassa kommunikationen till specifika intressenter och sammanhang (Edgren, 2003: s.27).

2.1 Kommunikationsteori

2.1.1 Klassisk kommunikationsteori och synen på Organisationen

Det klassiska kommunikationsperspektivet är det dominerande perspektivet inom forskning för organisationskommunikation och i de flesta organisationer än idag.

En organisation som verkar ur detta perspektiv utgår från att organisationen är ett enat system med ett gemensamt mål. Målet definieras av ledningen och implementeras genom de formella strukturer verksamheten är uppbyggd runt, som administrativa - och operativa enheter och ledningsgrupper. Dessa enheter är ofta relativt isolerade från varandra. De här organisationerna har en mer eller mindre vertikalt präglad maktstruktur (Heide et al, 2005: s.50).

2.1.2 Ontologin och synen på kommunikation i Klassisk kommunikationsteori

Inom detta perspektiv har man en positivistisk ontologi. Verkligheten är mätbar och objektiv.

Således anses människors handlingar, tolkningar och personliga ontologi inte ha någon inverkan på de objektiva system de verkar i. Eftersom det är objektiva betingelser som styr människan, ses kommunikation som en av många variabler som påverkar organisationens effektivitet. Mottagaren av ett budskap anses här vara passiv i kommunikationsprocessen.

Målet med budskapet är att överföra en mer eller mindre, färdig konstituerad mening. I det här perspektivet reduceras kommunikation till en enkel process som kan liknas med en sändare-mottagare modell (Heide et al, 2005: s.32-3 och 50-1).

2.1.3 Analys av den Klassiska kommunikationsteorin

Utifrån denna epistemologiska grund skulle alla parter som fått information om PGU ha samma värdeneutrala tolkning av dokumentet och rationella förhållande till hur PGU ska implementeras. Men PGU är ett normativt dokument och allt annat än värdeneutralt.

Konsensus måste skapas genom dialog, vilket är av vikt för att fokus inte ska komma att flyttas från PGUs egentliga mål, att skapa samstämmighet mellan de olika parterna för att de

ska kunna bidra till en hållbar utveckling. Annars riskerar svenskt utvecklingsarbete att bli en process där olika parter kämpar om en plats för sina subjektiva agendor. Enligt min bedömning använder Sida, UD och näringslivet huvudsakligen det här kommunikationssättet, medan EO mer förhåller sig till kommunikation enligt nedan stående.

2.2 Tolkande kommunikationsteori

2.2.1 Tolkande kommunikationsteorin och synen på Organisationen

På 1980-talet utmanades det klassiska perspektivet av forskare som ansåg att organisationen konstruerades på helt andra premisser än vad det klassiska perspektivet hävdade. Enligt dessa forskare skapas organisationen i samklang med ledning och omgivande intressenter. Forskare kom att intressera sig för hur en organisation kan uppnå intersubjektivitet, d.v.s. hur uppnås en gemensam förståelse hos organisationsmedlemmarna? Hur ska man kommunicera för att överbrygga de enskilda individernas sociala uppfattningar, attityder, värderingar och tolkningar? För det krävs en konternuerlig *dialog* inom organisationen och med samarbetsparterna för att uppnå *förtroende* och en gemensam riktning, som har största möjliga konsensus hos majoriteten av parterna (Seeger, 2002: s.229). I detta perspektiv anser man att organisationen är allt annat än statisk, man utgår ifrån att organisationen kontinuerligt formas och förändras genom samarbete och de sociala interaktionerna mellan intressenterna (Seeger, 2004: s.229). Inom denna typ av organisation råder ofta en horisontell struktur, med flera decentraliserade maktcentra än inom det klassiska perspektivet (Heide et al, 2005: s.52-54).

2.2.2 Ontologi och synen på kommunikation i den Tolkande kommunikationsteorin

Enligt den ontologiska ansatsen i det Tolkande perspektivet är verkligheten, och därmed organisationen, under ständig konstruktion. I detta perspektiv är kommunikation den avgörande variabeln för organisationens effektivitet. Här ses kommunikation som den meningsskapande grunden i en process där alla parter är subjektiva, och där mottagaren av ett budskap är lika aktiv som sändaren i tolkandet av informationen. Detta perspektiv ställer större krav på organisationens ledning och dess kommunikationsprocesser eftersom någon måste ansvara för tolkningen av information som kommuniceras till olika intressenter. Det gäller för de ansvariga att förädla och förklara informationen för att inte olika tolkningar ska splittra budskapet (Heide et al, 2005: s.53-56 & 102-103).

2.2.3 Analys av den Tolkande kommunikationsteorin

Den stora skillnaden vad det gäller kommunikation, i de olika perspektiven, är att det senare perspektivet inte likställer information/budskapsöverföring med konsensus. *Konsensus* och *förtroende* utvecklas genom processer då aktörerna gemensamt tolkar, förhandlar och kompromissar sina subjektiva uppfattningar till en hanterbar ”objektiv” tolkning. Jag anser att detta perspektiv lämpar sig bäst för att Sida, UD, EO och näringslivet gemensamt ska kunna ”förhandla fram” en tolkning PGU och inte tappa fokus på utvecklingsarbetets egentliga mål, att uppnå bästa möjliga utvecklingseffekter i samtliga svenska insatser.

2.3 Organisationsteori

2.3.1 ”Stakeholder theory”⁵

Denna teori har som utgångspunkt att organisationer ingår i en större social kontext än vad som traditionellt brukar inbegripas i organisationsteorier. Alla organisationer består av en mängd olika intressenter. En definition av intressenter är:

”A stakeholder in an organization is any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization’s objective” (Andriof et al, 2002: s.13).

I slutet av 1980-talet kom organisations- och kommunikationsforskare allt mer att inse att det inte gick att analysera och förstå vad som påverkar organisationers kultur och trovärdighet om de inte vidgade synen på företaget. En av insikterna var att organisationer varken är värdeneutrala eller avgränsade från det övriga samhället (Andriof et al, 2002: s.14). Snarare är det så att organisationen ingår i en väv av relationer, där olika intressenter influerar de strukturer som omger verksamheten. Med detta perspektiv började organisationer och företag utveckla en medveten strategi för att visa sitt sociala engagemang:

”Closely connected to stakeholder model of organizations is CRS⁶, which was grounded in processes that encourage organizations to understand and accommodate the needs and interests of groups with

)
⁵ Härefter ”Intressentteori,” vars objekt kallas ”intressenter”.

⁶ ”Corporate Social Responsibility (CSR) is a concept that organizations, especially (but not only) corporations, have an obligation to consider the interest of customers, employees, shareholders, communities, and ecological

legitimate stake in the organization.... CRS is based on organizational openness, sincerity and flexibility” (Andriof et al, 2003: s.83).

Interaktionen mellan organisationer och dess intressenter, genom CSR, kan vara den länk som saknats för att länka organisationer och företag *med* det övriga samhället, istället för att de ska ses som självständiga enheter *i* samhället (Andriof et al, 2003: s.10). Den ökade globaliseringen har medverkat till att befästa CSR, eftersom globaliseringen medfört ökad konkurrens, vilket medför att konsumenter och media kan ställa högre krav på organisationernas etik och transparens (Schultz et al, 2005: s.28).

Även den ökade mängden företagsetableringarna i utvecklingsländerna har bidragit till denna utveckling. Internationella EO har tagit en aktiv roll som ”watch dogs”, för att bevaka att multinationella företag i utvecklingsländerna tar sitt sociala - och miljöansvar, då länderna själva inte kan sköta övervakningen med sina svagt utvecklade institutioner (African Commission on human and people’s rights, 2002: s.35).

För organisationen är det viktigt att inse att det är genom den formella och informella interaktionen och kommunikationen, med dess intressenter, som organisationens identitet, syfte och mål skapas och utvecklas. Det har visat sig att organisationer som lyckas skapa en ”relation” med sina intressenter har en komparativ fördel gentemot andra, då de har ett större handlingsutrymme vid t.ex. kriser eftersom ett förtroendekapital redan existerar. CSR kan alltså innebära en social och ekonomisk riskminimering för organisationen (Schultz et al, 2005: s.36). Men för att denna process ska fungera krävs dock att det inte finns allt för stor diskrepans mellan organisationens handlingar och etiska policy, då finns det risk för att organisationen förlorar sin trovärdighet och sin sociala legitimitet, internt och externt (Schultz et al, 2005: s.10 och 36).

Tankar om att företag har ett socialt ansvar, är dock inte nya. Adam Smith, som hade sina rötter i ekonomisk teori men även verkade inom området av moralfilosofi, beskrev redan 1759 i ”The theory of moral sediments” att samhällen fungerade som bäst då de ekonomiska intressena sammanföll med de etiska (Andriof et al, 2002: s.10).

considerations in all aspects of their operations. This concept is seen to extend beyond their statutory obligation to comply legislation” (Wikipedia, 2007).

2.3.2 Analys av Stakeholder theory

För Sida och UD, som arbetar med ett utökat antal aktörer gäller det, enligt denna teori, att kontinuerligt identifiera och kartlägga intressenterna de omges av och interagerar med för att kunna anpassa kommunikationssättet efter intressent och kontext. Det skapar delaktighet och förtroende mellan parterna, vilket är avgörande för huruvida det utökade samarbetet ska uppnå önskade synergieffekter. Att situationsanpassa kommunikationssättet underlättar också för parterna att föra en dialog om såväl abstrakta teman som ideologi och vision som om konkreta frågor som strategier och budget, ”...*development is not a product, but a process*” (Lysén, 2003: s. 102).

3 Grundläggande dokument

För att läsaren ska kunna få ut största möjliga förståelse av arbetet, presenterar jag de grundläggande dokumenten nedan med en beskrivande analys.

3.1 Grundläggande dokument, EO

Ett av de första dokumenten jag studerade gällande EO var ”Konsekvenser av införandet av egenfinansiering för volontär- och informationsverksamhet”, denna utredning är gjord på uppdrag av Sida. Uppdraget sammanfattas av utredarna så här:

*”Med utgångspunkt från PGU vill Sida undersöka vilka konsekvenser som olika nivåer av egeninsatser skapar för organisationers verksamhet, prioriteringar av verksamhet och i förlängningen effekter av verksamheten. Detta har sin grund i en strävan efter att anslaget genom ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle, ska skapa bästa möjliga förutsättningar för ’fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor’
”(Norberg och Winai, 060522: s.4).*

Idag egenfinansierar EO, de insatser de utför i samarbete med Sida med lägst 10 procent. Det finns dock två områden som varit egeninsatsbefriade, volontärverksamhet internationellt och

informationsarbete⁷ i Sverige (Sida, 060522: s.4). Utredarna citerar PGU och bekräftar därmed PGUs syn att EOs volontär- och informationsarbete har stor betydelse för allmänhetens inställning till utvecklingsfrågor:

”Organisationerna är oundgängliga som opinions- och folkbildare. De har haft mycket stor betydelse för den svenska befolkningens vilja att stödja det internationella utvecklingsarbetet” (Prop. 2002/03:122, s.55 och Norberg och Winai, 060522: s. 12).

EOs kommunikations- och utvecklingsarbetet ska ses som en helhet enligt PGU, även om insatserna har olika målgrupper så är de beroende av varandra. Eftersom EOs arbete för att främja utvecklingen av ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle i mottagarlandet, möjliggörs genom det upplysningsarbete de utför och som skapar engagemanget och intresset för globala utvecklingsfrågor i Sverige (Norberg och Winai, 060522: s.4 och Prop. 2002/03:133: s.55). I utredningen konstateras att införandet av en egeninsats inte nämnvärt skulle påverka större EO som t.ex. de kristna kretsarna och Röda korset, eftersom de redan börjat attitydpåverkan via massmedier. Men för *”...mindre organisationer kan konsekvenserna bli dramatiska”*. Utredarna föreslår därför att organisationer, som enbart bedriver kunskapsuppbyggnad och attitydpåverkan, rimligen bör erbjudas full finansiering även framöver (Norberg och Winai, 060522: s.2, 16 och 26). Men i samma utredning fastslås det att även Forum Syd (se avsnitt 1.6), som är Sveriges *största* enskilda organisation, ABF, handikappsrörelsen och Missionsförbundet skulle få det svårt att finansiera egna informationsinsatser, eftersom verksamheterna inte har individuella medlemmar som bidrar med medlemsavgifter. Vilket innebär att *”Vissa delar av den traditionella solidaritetsrörelsen kommer att få mindre tillgång till information”* och att även *”... delar av den oorganiserade allmänheten som idag får information via studieförbunden skulle bli utan”* (Norberg och Winai, 060522: s.20-1). Utifrån dessa fynd kommer utredarna fram till att det kan vara *”logiskt att ha en egeninsats, som för annan verksamhet”* (Norberg och Winai, 060522: s.25-6). Utredningen konstaterar vidare att EOs förändrade förutsättningar för att bedriva informationsarbete har konsekvenser *”...egeninsatser kommer att påverka kunskaper mer än debattklimatet”* (Norberg och Winai, 060522: s.21 och 22).

Det andra dokumentet jag tog del av var *”Sidas anvisningar för bidrag ur Anslagsposten Enskilda organisationer”*. Dessa anvisningar är styrdokumentet i samarbetet mellan EO och

)
⁷ 2006, fördelades cirka 120 miljoner SEK till enskilda organisationer för informationsinsatser i Sverige (Sida, 060522: s.3).

Sida. Anvisningarna kom fem månader efter utredningen ovan. Även dessa anvisningar bekräftar EOs signifikans för opinions – och folkbildningen:

”En viktig uppgift för de enskilda organisationerna är också att bedriva ett kommunikationsarbete i Sverige. Stödet i samarbetsländerna och kommunikationsarbetet i Sverige har olika målgrupper och arbetsformer, men bör ses som en sammanhängande helhet med syfte att bidra till ökad global rättvisa. Sida vill därför underlätta för organisationerna att hitta former för som integrerar utvecklingsinsatserna med kommunikationen i Sverige. En viktig del av denna handlar om att ge en röst i den svenska debatten åt människor och organisationer man möter i samarbetsländerna” (Sida, 061025: s.6).

Huvudmålet för Sidas samarbete med EO är att bistå EO då de verkar för att främja ett livskraftigt och demokratiskt samhälle där mänskliga rättigheter respekteras i samarbetsländerna (Sida 061025: s.6). Sida eftersträvar att etablera ett så brett samarbete som möjligt med EO, eftersom *”mångfald och olikheter har en stor betydelse, både i Sverige och bland de svenska organisationernas partners i syd och öst”* (Sida, 061025: s.10). Sidas grundläggande krav på ramorganisationerna (se fotnot 3) är att de har:

- legitimitet
- kompetens i utvecklingsfrågor och utvecklingssamarbete
- kompetens i lärande och metodutveckling
- kommunikationsförmåga i Sverige
- förmåga att mobilisera engagemang och resurser
- bredd i verksamheten/specifik kompetens
- tillförlitliga system för styrning och kontroll
- erfarenheter av tidigare samarbete (Sida, 061025: s.15)

De stora skillnaderna i dessa samarbetsanvisningar, i förhållande till de föregående årens anvisningar, ligger i PGU anpassningen. Det vill säga att EOs insatserna nu ska ”proffessionaliseras”, de ska ha klarare fokus på mottagarnas behov samt utvecklingseffekterna. Anvisningarna ställer därmed högre krav på effektivitet, mätbarhet och återrapportering. I linje med denna utveckling styrs EOs utvecklingsarbete mer in i så kallade ”programavtal” vilket kräver än större kapacitet och kompetens av EO, gällande t.ex.

fattigdomsanalyser. I återrapporteringskyldigheten åläggs EO att redovisa måluppfyllelse, vilka indikatorer som brukats, budget, uppföljningsmetoder samt analys av hur programmet påverkat civilsamhället och bidrar till EOs övergripande mål (Sida, 061025: s.6, 12, 17 och 31). Enligt PGU är *"Spridningen av HIV/AIDS ett av vår tids stora utvecklingshot"* (Prop.2002/03:122: s.13). Därför har Sida i de nya anvisningarna infört en kravmodell som innebär att det är tvingande för EO att ha ett HIV/AIDS perspektiv för insatser söder om Sahara (Sida, 061025: s.20).

3.2 Analys av Grundläggande dokument, EO

Att jag valde utredningen "Konsekvenser av införandet av egenfinansiering för volontär- och informationsverksamhet", beror på att EO beskrivs som varande:

"...oundgängliga som opinionsbildare och folkbildare. De har haft mycket stor betydelse för den svenska befolkningens vilja att stödja det internationella utvecklingssamarbetet" (Prop. 2002/03:122: s.55).

I utredningen deltog sjutton stycken enskilda organisationer. Deras synpunkt gällande en egeninsats på informationsverksamheten är att det skulle vara svårt att *"samla in medel för att bedriva verksamhet i Sverige"* eftersom de som skänker pengar till hjälppositioner förväntar sig att pengarna går till utvecklingsfrämjande åtgärder i syd (Sida, 060522: s.16). PGU anslår att kommunikation och utvecklingsarbete behöver integreras i högra grad för att *"skapa förutsättningar för enskilda organisationer att arbeta med kommunikationsarbete på ett strategiskt sätt"* och på så sätt skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor (Norberg och Winai, 060522: s.4). Uppdraget gällde alltså att utvärdera vilken konsekvens en egeninsats skulle ha på EOs organisation, prioritering av verksamhet och i förlängningen effekten på verksamheten i stort. Utredarna fastlår att en egeninsats skulle drabba både små och stora organisationers möjligheter att bedriva opinionsbildning som t.ex. Forum Syd. Med den informationen är det rimligt att anta, att inte bara kunskapen om svenskt utvecklingsarbete kommer att minska, utan att även debattklimatet kommer att påverkas, eftersom det konstateras i utredningen att informations - och utvecklingsarbetet är en *helhet*. Den naturliga utgångspunkten för analys i den här utredningen borde vara hur en *minskad* informations- och kunskapsbas i förlängningen kommer att påverka *"...det svenska folkets vilja att stödja det internationella utvecklingsarbetet"* (Prop. 20002/03:122: s.55 och Norberg

och Winai, 060522: s. 12). Med det perspektivet skulle kanske rekommendationen blivit att EO behöver en resurs- och kompetensförstärkning för att fullfölja sitt informationsuppdrag, för att *upprätthålla* det starka svenska civilsamhällets vilja att skattefinansiera *stärkande* insatser för MR i fattiga länder.

Ur arbetets organisations- och kommunikationsperspektiv kan sägas att utredarna visserligen inkluderat EO som varande intressenter i utredningen men deras deltagande kan knappast klassificeras som del av en kommunikationsprocess enligt den Tolkanda kommunikationsteorin (se avsnitt 2.2 -2.2.2). EO har snarare verkat som passiva informatörer enligt den Klassiska kommunikationsteorin (se avsnitt 2.1.1- 2.1.3). Kommunikationen inom denna teoribildning utgår oftast från ett ensidigt ledningsperspektiv och inkluderar således *inte* de deltagande intressenternas attityder, värderingar, tolkningar eller förkunskaper då målbilden definieras (Heide et al, 2005: s.50). Detta speglas i den här utredningen, genom att utredarna konstaterar att EO *inte* anser att en egeninsats skulle stärka deras verksamhet, men ändå kommer till slutsatsen att en egeninsats är att rekommendera.

En väsentlig diskussion i detta stadium borde vara *om* det finns en politisk vilja att behålla den mångfald som EO representerar och som Sida prisar. För mångfalden är ”hotad” även i de nya anvisningarna då ”*Särskilt de mindre och sårbara organisationerna*” framhåller att det *finns risk* för att projekt med svår- eller ”icke mätbara mål”, som t.ex. demokrati och ”empowerment” insatser, inte kommer att passa in i mallen för de ökade effektivitetskraven på mål och mätbarhet (Sida, 061025:s.15).

3.3 Grundläggande dokument, Parisdeklarationen

Kravet på tydligare fokus på utvecklingseffekterna och harmonisering gäller dock inte bara EO, utan samtliga aktörer i utvecklingsarbetet, nationellt som internationellt.

Konferensen i Monterrey 2002, om finansiering för utveckling, innebar ett internationellt genombrott för en helhetssyn på utveckling (Prop. 2002/03:122: s.14). Parisdeklarationen är ett dokument framtaget av medlemmarna i ”Organisation for Economic Co-operation and Development” (OECD) biståndsorgan ”Development Co – operation Directorate” (DAC). Deklarationen följer upp de åtaganden som togs i Monterrey, att de stora bilaterala biståndsgivarna ska samarbeta med mottagarländerna för att effektivisera och harmonisera biståndet genom att:

- stärka mottagareländernas ägarskap och ansvar för biståndet.
- anpassa biståndet till mottagareländernas prioriteringar och administrativa system.
- samordna och förenkla givarprocedurer, harmonisera samarbetet mellan givare samt mellan givare och mottagare.
- bättre redovisa resultatet av fattigdomsbekämpningen.
- ömsesidigt ansvara för åiterrapportering och uppföljning
- givare och mottagare ska arbeta med transparens och ansvarstagande
- avbinda biståndet (Världsbanken 2005: s.5 och Sida, 061012 Regeringskansliet, 061113: s.1 och OECD, 2007: s.1).

Det övergripande målet med det ”nya biståndet” i Parisdeklarationen, och i de nya anvisningarna till EO, är att förbättra redskapen och metoderna för att lättare kunna mäta utvecklingseffekterna, i syfte att effektivare uppnå Millenniemålen⁸ (Världsbanken 2005: s.1 och Prop. 2002/03:122: s.19).

3.4 Grundläggande dokument, näringslivet

I min kontakt med en av industriinformatören fick jag information om att två parallella utredningar tagits fram av UD, ”Utvecklingssamarbete och näringslivet i samverkan – förändrade arbetssätt inom UD, Sida och ambassaderna” (Åkesson, 2006) och ”Utvecklingssamarbete och näringslivet i samverkan – dialog, arenor och instrument” (Rudebeck och Wall, 2006), de s.k. UNIS-rapporterna. Näringslivsinformatörerna som ingår i detta arbete *utgör* de referensgrupper som verkat i UNIS-rapporterna.

I PGU beskrivs näringslivets roll i det internationella utvecklingsarbetet löpande som en *enhet* tillsammans med fackföreningsrörelsen:

*”Utvecklingsländernas ansträngningar för att skapa regelverk och institutioner som gynnar näringsliv och investeringar bör stödjas. Fortsatt stöd bör ges till näringslivsutveckling i utvecklingsländerna.
Erfarenheter och kunskaper inom svenskt näringsliv och fackföreningsrörelsen bör tas tillvara i utvecklingssamarbetet.*

)
⁸ Millenniedeklarationen antogs av 189 statsöverhuvuden år 2000. Två av de åtta målen är att halvera fattigdom och hunger samt spridningen av HIV/AIDS, malaria och andra sjukdomar till år 2015 (Odén och Wohlgemuth, 2006: s. 3).

Garanti och kreditinstrument bör utvecklas i syfte att främja inhemsk resursmobilisering i de minst utvecklade länderna” (Prop.2003/03:122:77).

”Samverkan med svenskt näringsliv och fackföreningsrörelsen bör stärkas, bl.a. vad det gäller hur företag kan bidra till uppfyllandet av millennieutvecklingsmålen och när det gäller frågor om företags sociala och miljömässiga ansvar⁹.

Regeringen bör fortsätta att inom OECD utveckla arbetet med frågor om etiska och sociala hänsyn vid statsstöd exportkreditgivning. U – kreditförordningen¹⁰ bör ses över i detta hänseende och mot bakgrund av rekommendationen att avbinda biståndet till de fattigaste länderna, vilket regeringen ställt sig bakom. Svenska erfarenheter av nära och konstruktivt samarbete mellan arbetsmarknadens parter bör tas tillvara i samarbetet med andra länder. Särskild uppmärksamhet bör ägnas insatser som främjar grundläggande mänskliga rättigheter i arbetslivet” (Prop.2003/03:122:55-56).

Samarbetet med näringslivet och fackföreningsrörelsen har enligt PGU, alltså två delmål. Dels att med hjälp av svenska företag sprida CSR och dels att använda kunskapen som finns hos svenska arbetsmarknadsparterna, näringslivet och facket, att främja mänskliga rättigheter (MR) då svenskt utvecklingsarbete verkar för att stödja mottagarländernas näringslivsutveckling.

I den första UNIS-rapporten av Åkesson, ligger fokus på andra områden än MR. Det konstateras att biståndet idag går mot ökad avbindning och fler insatser riktas mot programstöd/budgetstöd¹¹ än mot projektstöd¹² (Åkesson, 2006: s.5), vilket beskrivs så här i rapporten:

”Samverkan mellan utvecklingssamarbetet och näringslivet har ägt rum sedan det statliga biståndet startade för 50 år sedan. Det förekommer många exempel på samarbete som fungerat väl. Den riktningen som biståndet tagit under senare år med bl.a. ökad avbindning och mer programstöd har dock kopplingen mellan parterna blivit

)
⁹ ”Företagens sociala och miljömässiga ansvar” är det samma som CSR, se fotnot 5.

¹⁰ ”U – krediter är lån med mycket fördelaktiga villkor. Oftast är de räntefria och ibland helt fria från avbetalningar den första tiden.... U- krediter kan vara bundna och obundna” (Sida, 050526: s.1).

¹¹ ”Budgetstöd ger samtliga givare en möjlighet att diskutera landets samlade utvecklingspolitik, vilket inte är möjligt när man stödjer enskilda projekt” (Sida 060829: s.1). ”...dialogen är central vid utvecklingssamarbete i form av programstöd” (Wiklund och Palm, 2004: s.5).

¹² ”Projektet har ofta haft goda resultat för dem som har gynnats av dem, men spridningseffekterna har inte alltid varit tillräckliga” (Sida 060829: s.2). Det är vid projektstöd som biståndet kan bindas till svenska företag och där Sida kan ge fördelaktiga lån till företagen då det gäller investeringar i t.ex. infrastruktur och telenätsutbyggnad (Sida, 050526: s.1 och Karlström, 1996: s.131).

svagare. Många inom näringslivet uttrycker missnöje över detta. De menar att det idag brister i kontakterna mellan biståndet och företagen” (Åkesson, 2006: s.1).

Vidare framgår att Sida och näringslivet delvis har olika drivkrafter som grund för ett ökat samarbete:

”Ökad samverkan mellan utvecklingsarbetet och näringslivet kan stärka Sveriges arbete för att nå målet `att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling` i enlighet med propositionen om `Sveriges Politik för Global Utveckling` (PGU). Näringslivet har dock i första hand en annan drivkraft bakom samverkan, nämligen att öka företagens handel och investeringar i u-länderna. Sådan verksamhet kan indirekt bidra till att målet uppnås, men styrs först och främst (med rätta) utifrån företagens egna vinstintressen” (Åkesson, 2006: s. 3-4).

I rapporten uppmanas Sida att samarbeta med UD, Swedfund och Exportrådet att för att intensifiera samverkan med näringslivet. Nedan följer några förslag på strukturella förändringar på Sida som skulle kunna bidra till en förbättrad samverkan med näringslivet:

- genom att skapa nya riktlinjer för biståndspersonal att förmedla information om företagens möjligheter att konkurrera om biståndsfinansierade upphandlingar.
- genom att medverka i Exportrådets konferenser och seminarier.
- genom att förmedla kunskap om utvecklingsarbetet till näringslivet, arrangera kurser i multilateral upphandlingskunskap.
- genom att öka samspelet med Exportrådet – Swedfund och Exportkreditnämnden.
- genom att kombinera internationella kurser med individuella företagsprogram.
- genom att använda biståndets lokala kontaktnät i handelsfrämjandet.
- genom att öka ambassadernas dialog med näringslivet genom att dess biståndssektioner vidarebefordrar information om mottagarlandets; makroekonomi, budget, budgetstöd ”som är av stort intresse för företagen”.

(Åkesson, 2006: s.2, 7, 27 och 31).

Vad det gäller företagens anpassning till samarbetet skriver utredaren:

”Utredningen berör inte hur näringslivet i förekommande fall bör förändra sitt sätt att agera gentemot utvecklingsarbetet – det får företagen själva ta ställning till” (Åkesson, 2006: s.3).

Enligt Åkesson har det på grund av tidsbrist inte funnits möjligheter att närmare studera samverkansmöjligheter *mellan utvecklingsarbetet och fackföreningsrörelsen* (Åkesson, 2006: s.3). Om det andra delmålet, att företagen ska bidra med kunskap gällande CSR (se fotnot 9), skriver utredaren att *"Samverkan mellan utvecklingsarbetet och det svenska näringslivet inom CSR har hittills varit relativt blygsam"*, men att det finns anledning att undersöka om det finns utrymme att öka denna samverkan. Ett ex. som ges är att Sida skulle kunna ge seminarier i PGU- kunskap och CSR, men att *"Kvaliteten på föredragshållarna bör vara hög och upplägget efterfrågestyrt – annars torde företagen inte anse att det är värt att delta"* (Åkesson, 2006: s.20 och 22). Vidare står det, att det *"...inte bör bli fråga om att Sida eller ambassaden ger sitt 'godkännande' till ett företags CSR – arbete"* (Åkesson, 2006: s.11).

Inte heller i den andra UNIS-rapporten, av Rudebeck och Wall, tas PGUs skrivelse om näringslivet och fackföreningsrörelsen som en sammanhängande enhet i beaktande. Utredarna fastslår att det finns brister i näringslivets engagemang för att skapa förutsättningar till samverkan:

"Förutom konsultbranschen är det emellertid oklart vem som kan representera näringslivet för diskussioner om policyfrågor. Svenskt näringsliv har inte visat sig berett att ta på sig den rollen eller på andra sätt engagera sig i dessa frågor" (Rudebeck och Hall, 2006: s.20).

Trots det ligger tyngdpunkten även här, på att Sida ska genomgå strukturella förändringar för att möta näringslivets behov. Förutom att öka samarbetet med t.ex. Exportrådet och Swedfund, ska Sida satsa resurser på att bl.a. att höja kompetensen gällande upphandlingar och underlätta för ambassaderna att bistå näringslivet med information om mottagarländernas socioekonomiska situation (Rudebeck och Hall, 2006: s.41-3).

"...det finns utrymme för biståndet att i högre grad ge företagen landrelaterad information som kan vara till nytta för dem, t.ex. gällande samarbetslandets ekonomiska läge, landets budget och upphandlingsprocesser" (Rudebeck och Hall, 2006: s.35).

Utredarna föreslår en ökad användning av näringslivsfrämjande instrument som t.ex. det s.k. "Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete" (KTS)¹³, "International Training Programs"

)
¹³ "KTS skall främja ett ökat utbyte av kompetens och erfarenhet mellan Sverige och samarbetsländerna samt verka för att svenska företag och konsulter deltar i samarbetet". Sida ska som finansör ha kontinuerlig kontakt med parterna under projektets gång (Sida, 041115).

(ITP)¹⁴ samt "Public-Private-Partnership" (PPP)¹⁵ (Rudebeck och Wall, 2006: s.19 och 24). Det framkommer även i rapporten att Näringslivet anser att regeringens signaler är motstridiga vad det gäller näringslivets roll i utvecklingssamarbetet, eftersom PGU å ena sidan fastställer en ökad samverkan med näringslivet och samtidigt framhåller vikten av att avbinda biståndet. Näringslivet beskriver detta med att deras "... arena krymper genom avbindning och koncentration på de fattigaste länderna" (Rudebeck och Hall, 2006: s.12). Även denna rapport framhåller att näringslivet har andra motiv än MR för att delta i utvecklingssamarbetet, "För företagen är drivkraften att integrera sociala och miljömässiga hänsyn affärsmässiga" (Rudebeck och Wall, 2006:s.31). Utredarna anser dock att vissa krav bör ställas:

"Tydliga CSR – krav måste ställas som villkor för finansiering genom t.ex. DFIs (Development Finance Institutions) och riskkapitalfonder. CSR – frågor måste också bli en integrerad del i upphandlingar" (Rudebeck och Wall, 2006: s.32).

3.4.1 Analys av grundläggande dokument, näringslivet

Utifrån näringslivets perspektiv tolkas PGU som en inbjudan till att öka svenska företags handel och investeringar i u-länderna. Men läser man PGUs skrivelse om näringslivets roll i det internationella utvecklingsarbetet, så går det också att tolka skrivelsen som att det i första hand är mottagarländernas näringsliv som ska stimuleras: "Fortsatt stöd bör ges till näringslivsutveckling i utvecklingsländerna", men med stöd av det svenska näringslivet och fackföreningsrörelsen. Det är synergieffekterna som skapas mellan näringslivet och fackföreningsrörelsen som är av värde för utvecklingsarbetet, inte som Åkesson beskriver "mellan utvecklingsarbetet och fackföreningsrörelsen" (se avsnitt 3.4, Åkesson, 2006: s.3 och Prop.2003/03:122:55-56 och 77). Med denna tolkning blir PGUs signaler inte motstridiga eftersom kunskapsöverföring knappast står i strid med PGUs solidaritetsmotiv, men vilket många anser att direkt näringslivsfrämjande verksamhet inom utvecklingssfären gör (Sida, 050824: s.19 och Jacoby, 1986: s.86).

)
¹⁴ "Målsättningen med ITP är att förbättra ledarskap och bättre tekniskt kunnande i samarbetsländerna inom områden som prioriteras inom svenskt utvecklingsarbete, där svensk kompetens efterfrågas och där erfarenheter från länder på olika utvecklingsnivåer tas tillvara" (Sida, 2006). Utbildningsprogrammen genomförs på Sidas uppdrag av t.ex. svenska myndigheter, företag, konsulter, universitet eller enskilda organisationer (Sida, 070327).

¹⁵ PPP är en samarbetsform där privata och offentliga aktörer driver olika samhällsfunktioner som t.ex. vatten distribution, hälsovård eller el-projekt tillsammans (Rudebeck och Wall, 2006: s.24).

Näringslivet har varit aktiva i UNIS-processen, i ett brev till förre näringslivsministern Thomas Östros skriver industriinformatör angående UNIS-rapporterna (se punkt 3.4):

”Näringslivets medverkan finns också inskriven i propositionen som ligger till grund för Sveriges Politik för Global utveckling (PGU.) Hittills har dock inte mycket hänt i den riktningen. Nu pågår emellertid en statlig utredning, som ska kartlägga situationen och föreslå förbättringar.----- I Sverige saknar vi idag program eller instrument som tar sin utgångspunkt i behov definierade av det privata näringslivet”
(Industriinformatör, 060215: s.1-2)

Till den ny tillträdde biståndsministern Gunilla Karlsson, skriver samme informatör:

”xxx är öppet för ett fortsatt och utvecklat samarbete där företagens tekniska kunnande, finansiella kompetens, mångåriga erfarenheter och breda nätverk gör biståndet effektivare. För att detta ska kunna ske nu behövs: nya samarbetsformer, institutionella förändringar (det räcker inte med förbättringar) och nya instrument inom biståndet”
(Industriinformatör, 061107: s.2).

De många exempel på instrument, nya samarbetsformer, institutionella förändringar och förbättringar för att intensifiera Sidas roll som näringslivsfrämjare, som presenterades i UNIS-rapporterna, har alltså arbetats fram tillsammans med utredarna och Näringslivet. Dessutom har detta förlopp kontinuerligt förankrats politiskt även utanför UD, som var uppdragsgivare till rapporterna.

Ur ett kommunikationsperspektiv kan man se att Näringslivet har brukat alla de medel som står till buds inom ”Intressenteorin” och den Tolkande kommunikationsteorin. Först och främst *kartlagt* de viktigaste intressenterna sedan fört en konternuerlig *dialog* med dem och *samarbetat* för att skapa *intersubjektivitet* och *konsensus* runt sin tolkningen av PGU. Vilket innebär att mitt antagande, att näringslivet huvudsakligen använder sig av kommunikationsmetoder från den Klassiska kommunikationsteorin var felaktig.

3.5 Grundläggande dokument, Regleringsbrevet

3.5.1 Regleringsbrevet, enskilda organisationer

Det var när jag började läsa detta dokument som jag insåg att de två UNIS-rapporterna och utredningen ”Konsekvenser av införandet av egenfinansiering för volontär- och informationsverksamhet” (se avsnitt 3.1) har haft oerhörd genomslagskraft i den svenska utvecklingspolitiken då det går att härleda mycket av dem i detta dokument.

Alla myndigheter får ett s.k. ”Regleringsbrev” av de olika departementen, Sida får sitt av UD. Regleringsbrev ger Sida de riktlinjer de ska arbeta efter och specificerar de ekonomiska anslag Sida får för kommande år. I 2007 års regleringsbrev prioriteras sju områden, demokrati och mänskliga rättigheter, säkerhet och utveckling, ekonomisk tillväxt, en miljömässig hållbar utveckling, handel och utveckling, HIV/AIDS samt kvinnors villkor och jämställdhet (Regleringsbrevet, 061221: s.10). Regleringsbrevet anger två mål för EO att verka för:

”Ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle där de mänskliga rättigheterna respekteras”Ett ökat intresse och engagemang för globala utvecklingsfrågor i Sverige. Sida skall stödja de enskilda organisationernas informationsverksamhet, d.v.s. att sprida kunskap och främja samhällsdialogen i Sverige om globala utvecklingsfrågor och internationellt samarbete” (Regleringsbrev, 061221: s.6).

Årets regleringsbrev skiljer sig från det förra då det är mer detaljstyrt och gör uppenbara skillnader på prioriteringsområdena. De olika prioriteringarna kan bl.a. utläsas genom att de olika rapporterna som Sida fått i uppdrag att lämna till UD kategoriserar prioriteringsområdena under olika rubriker. Sida ska t.ex. under rubriken ”Politik för global utveckling” redovisa för hur de arbetar för att *utveckla* samarbetet gällande ”mätbara” ekonomiska - och säkerhetspolitiska frågor:

”Sida skall senast den 30 september redovisa hur arbetet fortskrider med att utveckla utvecklingssamarbetets bidrag till samstämmighetspolitiken inom ramen för politiken för global utveckling inom områdena, handel och utveckling, miljö och utveckling, jordbruk och utveckling, migration och utveckling samt säkerhet och utveckling” (Regleringsbrev, 061221: s.19).

Demokrati, mänskliga rättigheter, HIV/AIDS samt kvinnors villkor och jämställdhet, de ”mjukare” svårsmatta områdena som traditionellt tillhör EOs engagemangssfär, sorteras in under rubriken ”Millenniemalet” (se fotnot 7) ska Sida redovisa *effekterna* av insatserna:

”...exempel på de insatser som görs inom utvecklingssamarbetet och som bidrar till uppfyllandet av samtliga millenniemål...Sida skall, där det är möjligt, redovisa hur stor del av biståndet som kanaliseras till de sektorer som omfattas av samtliga millenniemålen” (Regleringsbrev, 061221: s.20).

I regleringsbrevet följer sedan en rad punkter där Sida ska redovisa, ”*utöver den generella återrapporteringen*” hur samarbetet med EO bedrivs gällande:

- fördelning av bidrag på ramorganisationer (se fotnot 3), sektorer, samt antal utländska samarbetspartners per ramorganisation.
- antalet svenska enskilda organisationer som ingår i ramorganisationerna verksamhet.
- utbetalda informationsbidrag per organisation.
hur de enskilda organisationerna arbetar för att främja samhällsdialogen och öka kunskapen om globala utvecklingsfrågor och internationellt utvecklingsarbete” (Regleringsbrev, 061221: s.6-7).

Några sidor längre fram åläggs Sida att se över kriterierna och urvalet av de s.k. ramorganisationer (se fotnot 3) och redogöra för hur fördelning av medel mellan dessa görs (Regleringsbrev, 061221: s.19). Sedan följer ett beslut som visar att utredningen ”Konsekvenser av införandet av egenfinansiering för volontär- och informationsverksamhet” rekommendationer har beaktats (se avsnitt 3.1):

”Svenska organisationers egeninsats skall vara lägst 10 % av den totala insatsen. Kravet på egeninsats skall inte tillämpas på bidrag till volontärer. Tidigare års gällande villkor avseende undantag från krav på egeninsats avseende information i Sverige och insatser mot HIV/AIDS skall endast gälla för redan ingångna avtal. Sida får inte medge att värdet av organisationernas eget arbete beaktas då egeninsatsens storlek fastställs. Eget eller insamlat material får inte räknas som en del av egeninsatsen (Regleringsbrev, 061221: s.30).

3.5.2 Regleringsbrevet, näringslivet

Under rubriken ”En miljömässigt hållbar utveckling” (se avsnitt 1.2) får Sida en ökad tilldelning på 100 miljoner kronor för särskild inriktning på klimat, energi och miljöteknik. I återrapporteringen ska Sida redogöra för hur samverkan med den svenska resursbasen genomförts och hur kompetensen hos denna tagits *tillvara*. Dessa medel skall användas inom områden där:

”Med utgångspunkt i det generella arbete Sida bedriver för att stärka samverkan mellan utvecklingsarbetet och det svenska näringslivet skall myndigheten särskilt söka ökad samverkan med det svenska näringslivet inom miljöområdet” ”Medelsökningen skall användas inom områden där Sverige och svenskt näringsliv står starkt och kan ge värdefulla bidrag till utveckling i samarbetsländerna och därmed bidra till tillväxt i såväl samarbetsländerna i som i Sverige” (Regleringsbrev, 061221: s.11-12).

Senast den 30 juni 2007 ska Sida rapportera om åtgärder och påbörjade initiativ som tagits för att öka samverkan med och användning av kompetensen hos det svenska näringslivet. Under rubriken ”Biståndsfinansierat samarbete” åläggs Sida att:

”...inom ramen för målet för utvecklingssamarbetets stimulera och stärka bärkraftiga relationer utanför det långsiktiga utvecklingssamarbetet mellan svenska företag, organisationer, organisationer och institutioner och aktörer i låg- och medelinkomstländer. Det bredare samarbetet¹⁶ bör utformas på ett sådant sätt att insatser kan handläggas på myndighetsnivå i Sverige och i nära samarbete med berörda ambassader och sektionskontor” ... ”Av rapportering skall även framgå hur det biståndsfinansierade bredare samarbetet kan bidra till att stimulera och stärka bärkraftiga relationer mellan svenska aktörer och aktörer i länder med vilka bredare samarbete bedrivs” (Regleringsbrevet, 061221: s.22).

För att främja det ”bredare samarbetet” mellan näringslivet och mottagarländerna ska Sida utveckla befintliga verktyg som ”Kontrakt finansierat tekniskt samarbete”, KTS och ”Internationella träningsprogram” ITP (se fotnot 13, 14 och 15). Sida ska rapportera hur dessa

)
¹⁶ Enheten för ”Bredare samarbete” på Sida, har till uppgift att hantera olika kredit- och garantiinstrument, KTS och ITP samt att utveckla nya former för samarbete med svenska aktörer (Sida, 070411). ”Bredare samarbete syftar till att bygga relationer av ömsesidigt intresse, vilka kan fortleva även efter att biståndet avslutats” (Sida, 070327).

verktyg kan bli effektivare¹⁷ samt vilka övriga verktyg som behövs utvecklas för att stimulera det ”bredare samarbetet” (Regleringsbrevet, 061221: s.22-3).

Sida ska även redovisa genomförandet av riktlinjerna gällande företagens sociala och miljömässiga ansvar, CSR. Dessa riktlinjer är dock inte färdigställda¹⁸ enligt regleringsbrevet, men uppdraget kommer att bli tydligare genom ”den handlingsplan för samverkan med det svenska näringslivet i utvecklingsarbetet som utarbetas i nära samarbete mellan UD, Sida och andra parter” (Regleringsbrev, 061221: s.22).

I stycket ”Genomförandet av Parisdeklarationen” i regleringsbrevet (Se avsnitt 3.3), får Sida i uppdrag att redovisa arbetet med 10 fastställda indikatorerna för att ”...åstadkomma ett effektivare utvecklingsarbete och genomförandet av Parisdeklarationen”. Sida behöver dock inte redovisa för indikator 1, 2 och 8. Indikator 1, gäller *endast mottagarlandet*, indikator 2, *förbinder både givare och mottagare att arbeta med transparens och ansvarstagande i utvecklingssamarbetet* och indikator 8, avser *endast givarländerna* och åsyftar en fortsatt avbindning av biståndet (Regleringsbrevet, 061221: s.14).

3.5.3 Analys av regleringsbrevet

Som det konstaterats har näringslivet haft en *aktiv* och *normgivande* roll i UNIS-rapporterna (se avsnitt 3.4.1). Samarbetet utmynnade i att rapporternas förslag och rekommendationer verkar för att *vidga* näringslivets handlingsutrymme. Medan den rapport som var ämnad att utvärdera hur Sidas anslag till enskilda organisationer bäst kommer till nytta utfördes med EO som *passiva* informatörer och utmynnade i rekommendationer som verkar för att *minska* EOs handlingsutrymme (se avsnitt 3.2).

Regleringsbrevet ger motstridiga signaler då det å ena sidan anger att Sida ”...*skall stödja de enskilda organisationernas informationsverksamhet, d.v.s. att sprida kunskap och främja*

)
¹⁷ Perioden 1979-95 omfattade KTS ett belopp av 1.5 miljarder SEK, ämnesmässigt låg tyngdpunkten på infrastruktur. Efter denna period förändrades kraven från Sida, då Sida införde att upphandlingarna måste göras i *konkurrens* mellan svenska intressenter. Under slutet av 90-talet beviljades i snitt 100 miljoner SEK/år (Karlsson och Östergren, 2004: sid.12-13). År 2005 utbetalades 137 miljoner SEK för KTS satsningar och 199 miljoner SEK för ITS (SEKA, 2006).

¹⁸ Vid ett telefonsamtal med ansvarig på berörd avdelning på UD, frågade jag hur Sida kan uppmanas att rapportera om den vidgade samverkan med näringslivet via regleringsbrevet, innan samarbetet reglerats. Jag fick till svar att ”*Det har varit en märklig arbetsgång, vi borde ha tittat på processen först. Men det finns konflikter gällande avbindningen av biståndet, både inom UD och inom Sida*”.

samhällsdialogen i Sverige om globala utvecklingsfrågor och internationellt samarbete” och samtidigt inför en egeninsats på 10 % på just den verksamheten, och även på prioriteringsområdet HIV/AIDS i sina insatser söder om Sahara. Konsekvenserna för EO blir påtagliga och deras handlingsutrymme kommer att krympa avsevärt (Regleringsbrevet, 061221: s.6 och 30). Varför Sida åläggs att ytterliggare granska EOs opinionsarbete, nu när egeninsatsen är fastställd, har jag svårt att tolka vad det innebär.

För näringslivet ter sig årets regleringsbrev annorlunda. ”Främjar”¹⁹ delen strålar tillit, utveckling och dynamik. Regleringsbrevet följer de rekommendationer som UNIS-rapporterna anfört t.ex. ändrade arbetsformer inom Sida och dess verksamhet på ambassaderna och ökad användning av näringslivsfrämjande finansiella instrument som KTS och ITP, (Regleringsbrevet, 061221: s.22, Åkesson, 2006: s.2, 7, 27, och 31, Rudebeck och Wall, 2006: s.19 och 24). I kontrast till den översyn Sida fick i uppdrag att utföra gällande EOs verksamheter är det uppseendeväckande att det råder en total avsaknad av kontroll gällande näringslivets deltagande i utvecklingssamarbetet. Näringslivet och EO är trots allt jämbördig deltagare i PGU processen. Visserligen kommer en handlingsplan att utformas (se avsnitt 3.5.). Men det är stor skillnad mellan en *handlingsplan* som beskriver hur samverkan kan öka med näringslivet och *samarbetsanvisningar* som kontrollerar samverkans utvecklingseffekter.

Sidas rapport ”Miljö och hållbar utveckling” (se avsnitt 1.2) hade ingen genomslagskraft på årets regleringsbrev, där ”icke främjar”²⁰ perspektivet på näringslivets deltagande i utvecklingsprocessen uppmärksammas, ”*En viss målkonflikt kan finnas mellan å ena sidan fattigdomskriteriet och å andra sidan önskemålet att främja export av svensk miljöteknik*” därför är det väsentligt att ”*Alla förslag till utnyttjande av nya biståndsmedel för miljö skall prövas mot kravet att det skall bidra till kampen mot fattigdom*” (Sida, 050824: s.17 och 19). Angående den rapporten skriver Näringslivet i ett brev till Sidas generaldirektör Maria Norrfalk:

”Det är en grannliga uppgift för rådets (se punkt 1.1) medlemmar att ta ansvar bortom sina respektive egenintressen, men samtidigt ta hänsyn till olika partintressen så att resurser används effektivt för att utveckla samarbetsländer och stärka den svenska

)
¹⁹ Främjare, är liktydigt med ”näringslivsfrämjare” d.v.s. de tolkar att biståndet ska komma näringslivet tillgodo (se bilaga 2, intervju 13).

²⁰ Icke främjare anser att näringslivet ska involveras i utvecklingssamarbetet utan att för den skull främjas av biståndet (se bilaga 2, intervju 13).

resursbasen för en långsiktig hållbar svensk utvecklingspolitik” (Industriinformatören och Konsultinformatören, 060518: s.5)

Gällande indikatorerna som Sida *inte* behöver rapportera om i arbetet med Parisdeklarationen, indikator 2 och 8²¹, anser jag att de kan ses som avhängiga av varandra då det knappast går att redovisa, transparens och ansvarstagande och samtidigt arbeta aktivt med att återinföra och stärka näringslivsfrämjande instrument för att binda biståndet, utan att officiellt deklarerat en förändrad svensk utvecklingspolitisk policy. Min tolkning av regleringsbrevet är att det dock finns en tendens till att Svenskt utvecklingspolitik rör sig från epitetet ”soft donor” (se punkt 1.1), eftersom det ”upplysta egenintresset”²² så explicit stipuleras. Genom att Sidas främjarroll ska intensifieras, det ”bredare samarbetet” med näringslivet vidgas, minskat handlingsutrymmet för de enskilda organisationerna samt uteslutandet av indikatorerna 2 och 8, som svarar för *transparens - ansvarstagande* och *avbindning*, hamnar solidaritetsmotivet i utvecklingsarbetet i skymundan. Vilket är en direkt kontraproduktiv handling både mot PGU och Parisdeklarationen:

”Untying aid generally increases aid effectiveness by reducing transaction costs for partner countries and improving country ownership and alignment” (Världsbanken, 2005: s.6).

4 Möte mellan Sida och enskilda Organisationer, nya anvisningar

I ett samtal med Forum Syd fick jag reda på att Sida bjudit in ramorganisationerna till ett möte för att gå igenom förslaget på de nya anvisningarna. Jag ringde då enhetschefen på Sidas avdelning för samverkan med enskilda organisationer (SEKA) och frågade om jag fick sitta med på mötet. Tretton ramorganisationer var kallade till mötet, däribland mina informatörer på Forum Syd, SNF och Diakonia. Stämningen var relativt uppsluppen, parterna verkade känna varandra väl. Mötet började med att Sida framförde vilka de stora förändringarna var i de nya anvisningarna. Nedan följer några av dessa punkter.

)_____

²¹ Vid ett samtal med berörd part på UD angående indikatorerna 2 och 8, fick jag ett väldigt förvånat svar, eftersom dessa undantag av redovisningen i Parisdeklarationen inte hade uppmärksammats. Jag fick sedermera svaret att de var borttagna för att Sida skulle fokusera på resultatredovisningen bättre, färre saker men djupare...
²² ”Enlightened self-interest is a philosophy in ethics which states that persons who act to further the interests of others (or the interests of group or groups to which they belong), ultimately serve their own self-interest” (Wikipedia, 070405). I statens offentliga utredning ”En rättvisare värld” konstateras att det finns två motiv för att agera i globala frågor ”...Solidariteten och det upplysta egenintresset” (Prop. 2002/03:122: s.85).

Dessa anvisningar har ett starkare fokus på PGU, det vill säga utvecklingsmålet ”Att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor” (Sida, 061025: s.5). Sida eftersträvar en mer integrerad målbeskrivning av arbetet i Sverige och i Syd. Detta innebär bl.a. att EO måste kunna göra en bedömning om mottagarparten uppfyller de mål som gäller för svenskt utvecklingsarbete. Dessutom kräver Sida att den lokala samarbetspartnern, förutom att kunna ta ansvar för de insatserna EO föreslår, skall ha ”erforderliga personella och ekonomiska resurser” (Sida, 061025: s.16). Denna punkt gav upphov till mycket diskussion, då EO tyckte att det var svårt att garantera mottagarpartens arbete. Sida bemötte med att säga – Ni måste kunna hålla koll på *både* mottagarnas och er verksamhet så att de möter utvecklingsmålen, det är det som ska styra er verksamhet. Sida framförde också att det skulle göras stickprov i all verksamhet. EO frågade hur det skulle vara möjligt för små rurala projekt, där kvinnor som aldrig varit organiserade förut och nu strävar efter att skapa fungerande former för deltagande, samtidigt ska uppfylla PGUs mål? Sida kommenterade att de eftersträvade mer transparens gällande EOs budgetförfarande ”*Det är rent pinsamt hur lite budget vi ser*”. I delrapporterna ska EO nu bl.a. redovisa programförteckningar med budget och utfall samt egeninsats. Revisionsintyg, revisionsrapport och årsredovisning fördelat på utvecklingsinsatser, informationsverksamhet, volontärer samt praktikanter (Sida, 2006: s.061025).

Om en ramorganisation förmedlar mer än fem miljoner SEK till en EO för utvecklingsarbete eller en miljon SEK för informationsarbete i Sverige, så är ramorganisationen skyldig att ingå i ett s.k. ”programavtal” med denna EO (Sida, 061025: s.15-16). Det ställs höga krav på programavtalsorganisationerna, i sina ansökningar till Sida, måste de redovisa hur de ska uppnå utvecklingsmålen genom att bl.a. analysera följande:

- hur programmet avser att bekämpa fattigdomens olika dimensioner
- hur fattigdoms- och rättighetsperspektiven tillämpas i programmen
- kvinnor, mäns, flickor och pojkars situationer
- att programmet inte skadar några av huvuddragen
 - programmens miljökonsekvenser
- att HIV/AIDS varit utgångspunkten i beredningen i länder med hög sjukdomsprevalens.
- att en konfliktkonsekvensbedömning har utförts (Sida, 061025: s.30-31).

Detta är en del av de krav som ställs på EO. Vid diskussionen om dessa punkter gällde invändningarna från EO mest omfånget på redovisningen. Varje program ska redovisas enligt dessa kriterier men får omfatta högst tio sidor (Sida, 2006: s.30). Många hade uppfattningen att det inte går att göra en djuplodad analys av dessa punkter på endast tio sidor och undrade hur Sida tänkt att det skulle gå till. Sida svarade att de bara ville ha essensen av analysen. En del av diskussionen gällde huruvida informationsanslaget skulle var kvar fortsättningsvis eller ej (se avsnitt 3.1). EO ansåg inte att anvisningarna var tydliga gällande integrationen mellan utvecklingsarbetet i Syd och informationsarbetet i Sverige. Sida replikerade att det var två olika saker eftersom kommunikationsarbetet i Sverige finansieras med andra pengar än de kommunikationsinsatser som görs i Syd, eftersom EO finansierar kommunikationsinsatserna i Sverige med Sidabidrag. EO hävdade att de ansåg att målet för deras verksamhet var att integrera kommunikationsarbetet i Sverige med utvecklingsarbetet i Syd. Deras verksamheter har olika målgrupper och syften, och att det måste finnas explicita länkar dem emellan. Sida svarade att det var svårt att få med alla mål och strategier i anvisningarna²³.

4.1 Analys av mötet mellan Sida och Enskilda Organisationer gällande nya anvisningar

Ur en kommunikationsteoretisk synvinkel hade detta möte ett upplägg enligt den ”Klassiska kommunikationsteorin”. Sida stod längst fram i lokalen med tekniska hjälpmedel som ”overhead” och demonstrerade sitt material. Upplägget var mycket likt en skolsal med lärare och elever, alltså en tydlig hierarki. Sida ledde samtalet från början till slut, även om EO givetvis deltog i samtalet, så var det bara för att framföra ett missnöje eller ett bifall. Det var klart och tydligt att Sida hade en färdig konstituerade mening gällande anvisningarnas utformning. Inom detta kommunikationsperspektiv har man en positivistisk ansats, och denna ansats präglade kommunikationen under mötet. Sida agerade som en aktiv sändare av information till en ”passiv” mottagare, EO. För att ytterligare illustrera hierarkin kallade Sida löpande biståndsmedlen för ”våra pengar” i sammanhang där de ville rättfärdiga de hårdare kraven i anvisningarna. EO fogade sig i de formella strukturer som skapar denna hierarki, nämligen genom att ge Sida tolkningsföreträde och rätten att definierar de gemensamma strukturerna och övergripande målen för deras ”samarbete”.

)
²³ Enligt utredningen ”Konsekvenser av införandet av egenfinansiering för volontär- och informationsverksamhet” ska EOs informationsarbete vara integrerat med deras övriga utvecklingsarbete för att anpassas till PGU (se punkt 3.1). Det är precis det upplägget EO hävdar här, utan att få gensvar av Sida (Norberg och Winai, 2006: s.4).

Att upprätthålla denna typ av kommunikationssätt under implementeringen av PGU kan försvåra processen avsevärt. Då relationen mellan Sida och dess intressenter är avgörande för *hur* och *om* processen ska lyckas. Implementeringen kräver samarbete, samarbete kräver förtroende och förtroende kräver en relation. Förtroende är starkt förknippat med delaktighet, varför det hade varit av värde om Sida hade använt detta möte som plattform för att stundtals avstå från sitt tolkningsföreträde, för att möjliggöra en dialog, i syfte att få till stånd ett utbyte av åsikter, erfarenheter och kunskaper med sina samarbetspartners. Trots PGUs rika mängd av mål, visioner och normer så är det UDs och Sidas uppgift att dels formulera utvecklingspolitiken, men även att göra den *legitim*. För att skapa denna legitimitet måste utvecklingspolitiken bör växa fram ur intressenternas samlade bidrag för att "ägas" och "försvaras" av alla viktiga intressenter (Heide et al, 2005: s.120).

4.1.1 Kommentarer om mötet mellan Sida och Enskilda Organisationer gällande nya anvisningar

Jag tyckte det var intressant att se, som jag bedömer det, hur den "egentliga" kommunikationen tog fart under kaffepausen, då EO formerade grupper och ventilerade sina farhågor angående den allmänna progressen av svenskt utvecklingspolitik. Resonemang fördes angående användningen av biståndsmedel för bl.a. skuldavskrivningar och rykten om att biståndsmedel i högre grad kanaliseras till skuldavskrivningar och militära insatser. Diskussionerna rörde även frågor om hur näringslivets roll kommer att se ut i framtiden och den nya regeringens *faktiska* inställning till 1 % målet. Någon uttryckte att "det är ett angrepp mot folkbildare som pågår" och att det var dags för EO att "formera sig". Bland annat nämndes det att SADEV (se avsnitt 1.6 och bilaga 2, intervju 9) just nu höll på att granska och utvärdera EO. Dessutom hade någon hört att ramorganisationerna i sin nuvarande form hotades och att de skulle komma att konkurransutsättas genom att andra aktörer som t.ex. näringslivet skulle kunna bli ramorganisationer. Många uttryckte en stor oro över att biståndspolitiken gled längre och längre bort från grundläggande solidaritets- och demokratiseringsfrågor på gräsrotsnivå. Eftersom trenden visar att det blir svårare och svårare för mindre organisationer att verka. En EO representant sa "*Det är ett paradigmskifte vi ser inom biståndspolitiken*".

4.2 Analys av intervjuerna

Att intervjuerna är lagda som bilaga (se bilaga 2) i arbetet ska ingalunda tolkas som om de är mindre signifikanta än övrig text. Tvärtom värderar jag dem mycket högt då de sammantaget fångar och illustrerar exakt det jag försökt fånga genom sekundärmaterialet ovan. Nämligen en splittrad bild av PGU, där olika tolkningar och grupperingar bland intressenterna snarare förmedlar oenighet än samstämmighet. Men framförallt ger intervjuerna en tydlig insikt i hur lite kommunikation intressenterna i olika politikområden har med varandra och hur lite den befintliga kommunikationen handlar *både* om PGUs normativa innehåll och också dess operationella utfall. Jag har valt att ta med dem i sin helhet för att de ska ”få tala för sig själva”.

Min tolkning är att många inom båda grupperingarna ”främjare” och ”icke främjare”, brukar PGU som ett redskap, allt efter den kontext de är sprungna ur. Följden blir tyvärr att den holistiska ansatsen som PGU var menad att ha, går förlorad. Som en av informatörerna uttrycker det *“Hur ska vi bejaka fler aktörer om det handlar om konkurrens om pengar?”* (se bilaga 2, intervju 10).

Vidden av de kommunikationsproblem som råder mellan intressenterna kan bäst illustreras med intervju 1 där informatör C på Swedfund, som alltså är den främjarenhet som har fått störst statligt kapitaltillskott uttrycker *“Vi får se hur allt utvecklar sig, vi har gott samarbete med alla parter, UD och näringslivet, men extremt dåligt med Sida”*. Swedfund och Sida ska enligt regleringsbrevet (se avsnitt 3.5) utvidga *samarbete* inom det bredare samarbetet (se fotnot 16). Sådana uttalande är direkt kontra produktiva mot andemeningen av PGU och medför dessutom att både Swedfund och Sida tappar i legitimitet. Det kommer att behövas stora kommunikationsinsatser för att ”samsa” dessa intressenter. Jag anser som informatören i intervju 10, *“Vi kan förmedla information till näringslivet”* men att Sida *inte kan* ha direkt främjarroll utan det påverkar solidaritet som övergripande motiv för svenskt utvecklingsarbete. Jag elaborerar med de argumenten i diskussionen (se avsnitt 5.5).

Efter intervju 4 kommenterade jag att det var den fjärde informatören som uttryckte att det inte går ”att styra” näringslivet. Jag diskuterar den saken vidare i min diskussion (se avsnitt 5.4), men jag tycker inte att det krävs en djuplodad analys för att reflektera över informatör C:s kommentar i Swedfund intervju 1, att *“Vi följer naturligtvis landets lagar och regler”*. Det vill säga att det statliga riskkapitalbolaget Swedfund följer utvecklingsländernas regelverk vid

investeringar, samtidigt som Sida verkar i samma land just för att bygga dessa regelverk. Det är ju just bland annat mal fungerande regelverk som klassificerar ett land till ett utvecklingsland. Eftersom utvecklingsstaten inte kan upprätthålla skydd och kontroll åt landets medborgare. Argumentet att det inte går att ”styra näringslivet”, gäller möjligtvis på den fria marknaden. Men att underlåta att formulera samarbetsanvisningar i ett statligt utvecklingssamarbete med dem, bara för att det finns en ”tradition” att inte styra dem är knappast ett skäl nog.

Vad är då alternativen, handlar verkligen PGU endast om att fler ska få ta del av ”biståndskakan” eller var det en ökad utvecklingseffekt som var målet? Dessa frågor måste kommuniceras. Skulle näringslivet verkligen säga, nej tack vi deltar inte i utvecklingsprocessen om vi även ska förhålla oss till det normativa innehållet i PGU?

Vi kommer inte att hitta lösningen till fattigdom enkom genom näringslivet som informatör 14 uttrycker det, men vi kommer inte heller hitta lösningen enkom med enskilda organisationer heller. Det var just den insikten PGU vill förmedla, för att skapa en hållbar utveckling krävs tillväxt men *även* ”ett system för att omfördela resurser” för att tillväxten ska tillfalla majoriteten, det krävs fungerande institutioner med *även* ett starkt civilsamhälle som känner sina rättigheter, för att institutionernas funktioner ska tillfalla majoriteten. Det är realisationen av den holistiska ansatsen som föranleder PGU att söka ”hjälp” av alla politikområden i Sverige.

5 Diskussion

5.1 Krav kontra inga krav

Jag anser att min första fråga "*Vilka formella krav ställs på och av EO och näringslivet för att delta i utvecklingsprocessen*" (se avsnitt 1.4)? är besvarad då jag påvisat att svenska enskilda organisationer är ålagda med en mängd, helt berättigade, *formella* krav för att få delta i utvecklingsarbetet. Svenska enskilda organisationer har dessutom visat sig vara *flexibla* då dessa krav nu omformuleras för att harmonisera med PGUs ambitionsnivå. Jag har vidare visat att det inte finns motsvarande, eller andra formella krav på näringslivet. Däremot har jag visat att näringslivet, utifrån sin tolkning av PGU, aktivt verkar för att stärka sitt deltagande i utvecklingsarbetet.

Regleringsbrevet anger två mål för EOs insatser, dels att de ska bidra till att skapa ett livskraftigt och demokratiskt civilt samhälle där mänskliga rättigheter respekteras, samt att skapa ett ökat intresse och engagemang för globala utvecklingsfrågor i Sverige (Regleringsbrev, 061221: s.6). Båda dessa mål undermineras i samma regleringsbrev genom påförandet av egeninsats på informations- och HIV/AIDS insatser (Regleringsbrev, 061221: s.6 och 30). Detta står i rak motsats till PGU där det står att samverkan med EO bör *öka*, eftersom de bedöms vara "*..viktiga aktörer..*" i det praktiska genomförandet av insatser i utvecklingsarbetet. De bedöms även vara "*...oundgängliga som opinionsbildare och folkbildare...*" och de har stor betydelse för "*...svenska befolkningens vilja att stödja det internationella utvecklingsarbete*" (Prop. 2002/03:122: s.55). Om det finns en politisk vilja att upprätthålla biståndsnivån på 1 % bör en djupgående analys göras av vilka effekter ett minskat informationsflöde till den svenska befolkningen om utvecklingsfrågor verkligen har, och inte bagatellisera frågan genom att hävda "*...att 'biståndsviljan' nu är rimligt förankrad hos den svenska allmänheten*" (Norberg och Winai, 060522: s. 23).

Sida ställer hårda krav på EO för att de ska få delta i utvecklingssammanhang. EO måste kunna påvisa sin legitimitet genom att ha dokumenterad kompetens i utvecklingsfrågor gällande: lärande och metodutveckling, kommunikationsförmåga i Sverige, förmåga att mobilisera engagemang och resurser, omfattande och bredd i verksamheten/specifik kompetens, tillförlitliga system för styrning och kontroll, erfarenheter av tidigare samarbete (Sida, 061025: s.15). Med all denna empiri och kunskap som finns hos EO och som dessutom hela tiden stärks och utvecklas, genom en ständig interaktion med Sida som modifierar

anvisningarna för att säkerställa att PGUs mål uppfylls. Är det svårt att förstå varför regeringen väljer att minska just EOs handlingsutrymme. En av informatörerna verkar ha rätt i sin profetia då han uttryckte i intervjun, *innan* regleringsbrevet kom, ”*Den nya regeringen är mer misstänksam mot EO än mot näringslivet. Men vi kommer inte att hitta lösningen på fattigdomen enkom genom näringslivet*” (se bilaga 2, intervju 14).

Orden ”enkom genom näringslivet” kommer att färga denna diskussion framöver eftersom det resterande arbetet kommer att koncentreras till *konsekvenserna* av de *uteblivna kraven* på näringslivet. Detta förlopp var inte min initiala intention men efterhand då arbetet vuxit fram och bilden av hur näringslivet bereds en allt större plats i svenskt utvecklingsarbete. Känns det mer angeläget att fokusera på intressenten utan krav än den med.

Jag har dessutom förhoppningar om att kunna besvara mina övriga frågor när jag tittar närmare på konsekvenserna av de uteblivna kraven på näringslivet.

5.2 Främjare och ”icke främjare”, två låsta positioner

Det har allt sedan 1960-talet funnits två positioner i Sverige gällande näringslivets roll och berättigande i utvecklingsarbetet. Det kan illustreras genom denna skrivelse i SOU 1972:90 och sedan igen i SOU 1997:13:

”...there is a need to make a clear distinction between aid and commercially motivated transactions, although they may be similar in effect. Private investments in developing countries are – as is trade with these countries – primarily a commercial matter. Sellers, investors and buyers all perform transactions with the primary objective of achieving a profit. Aid in contrast, aims only at supporting the recipient countries’ economic and social development” (Jacoby, 1986: s.87).

Jag har försökt finna andra motiv än de *rent ideologiska* för att finna lösningar till dessa låsta positioner. Även om jag anser att två avvikande ideologiska positioner är nog så gott argument för att hävda politiska ståndpunkter, utifrån definitionen ”*Politiska ideologier är idéer om hur samhället skall organiseras och styras, hur dess institutioner skall vara utformade, och hur människor skall samarbeta i vardagen*” (Wikipedia, 2007). Att de ideologiska argumenten är väl cementerade visar bland annat ett uttalande i en av Unis-rapporterna ”*Vissa näringslivsröster talar om ideologiska lösningar inom Sida och näringsfientlighet. Det är ’fult’ att jobba med företag inom Sida*” (Rudebeck och Wall, 2006:

s.12), och i ett brev till f.d. näringsministern skriver ”industriinformatören”, ”*Vi har svårt att tro att det skulle finnas ideologiska hinder som gör att näringslivet hålls på avstånd*” (Industriinformatören, 060215: s.2).

Jag anser att det finns ett värde i att komma förbi den ideologiska ”spärren” för att kunna föra en konstruktiv diskussion om hur intressenterna ska kunna utveckla fungerande samarbetsformer. Jag hoppas kunna visa att det föreligger ett statligt ansvar att upprätta avisningar mellan samtliga intressenter. Eftersom båda EO:s och näringslivets komparativa fördelar som PGU tillkännager som varande stärkande för att utvecklingsarbetet, är ämnade att hjälpa staten att leva upp till åtagande av bland annat FN:s konventioner för mänskliga rättigheter.

5.3 Kopplingen mellan PGU, Mänskliga rättigheter och Staten

Under rubriken ”Respekt för de mänskliga rättigheterna” i PGU står det skrivet:

”Att främja tillämpningen av internationella arbetsorganisationens (ILO) grundläggande konventioner om arbetsrättsliga förhållanden ger utsatta människor verktyg för att förbättra sin situation. Där betonas bl.a. föreningsfrihet, erkännandet av rätten till kollektiva förhandlingar samt avskaffandet av alla former av tvångsarbete och barnarbete” (Prop. 2002/133:122: s.23)

I FN:s ”Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter” står ungefär samma sak, konventionsstaterna förpliktigar sig att säkerställa bland annat rätten att bilda fackföreningar och rätten till trygga och sunda arbetsförhållanden (”Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter” 1966: art. 6-9). Vidare i PGU står att mänskliga rättigheter bygger på idén om ”...*individens rättigheter och staters skyldigheter*” (Prop. 2002/133:122: s.23). Som hjälp för att uppfylla denna skyldighet bjuder staten, via PGU, in svenskt näringsliv i utvecklingsarbetet. Att genom sina erfarenheter och kunskaper om ett ”...*konstruktivt och nära samarbete med arbetsmarknadens parter*” skapa förutsättningar för goda arbetsrättsliga förhållanden i mottagarländerna (Prop. 2002/122:03: s.56).

Staten är alltså både ansvarig för Svenskt utvecklingsarbete och för att främja mänskliga rättigheter (MR) (se fotnot i och Prop. 2002/03:122: s.60-61). FN konventionerna inkluderar såldes *inte* ”*icke statliga aktörer*”, som företag och enskilda organisationer, som juridiskt ansvariga i det internationella rättssystemet för mänskliga rättigheter (Bexell, 2005: s.84). Även om det föreligger olika ideologiska uppfattningar om hur utbredd statens roll bör vara i ett samhälle, så vill jag peka på att det föreligger det obestridliga strukturella skillnader mellan det privata och det offentliga. Signifikant för det statliga, i Sveriges fall, demokratiska verksamhet är att ”*all offentlig makt utgår från folket*”. Den statliga verksamheten omges till skillnad mot den privata, av rättsregler, politiska mål och budgetkrav. Den kan ständigt utsättas för övervakningsprocedurer i form av politisk- rättslig - och ekonomisk kontroll. Dessutom betingas verksamheten av offentlighet och insyn samt möjligheter att utkräva *ansvar* (Petersson, 2007: s.210-11).

För mig är det uppenbart att samarbetsanvisningarna, mellan Sida och de enskilda organisationerna, d.v.s. de formella krav som ställs på EO, är skapade för att reglera dessa strukturella skillnader, för att på så sätt kontrollera och *legitimera* att icke statliga organisationer som EO, *medverkar i det statliga utvecklingsarbetet*. Med andra ord: svenska staten har genom anvisningarna mellan Sida och EO, trätt in som ansvarig för att EOs verksamhet följer reglerna för svenskt utvecklingsarbete och upprätthåller samt bidrar till att främja och utveckla MR under utvecklingssamarbetet. Svenska staten tar detta ansvar för att mottagarstaten *per definition är inkapabel att kontrollera och ansvara för mänskliga rättigheter*. Eftersom dess malfunktionella legala-, politiska-, finansiella- och sociala institutioner i kombination med låg internationell finansiell-, handels och social integration innebär att staten varken har instrument för att skydda eller alstra MR (Sida, 060829: s.1 och 2 och Prop. 2002/03:122: s. 24 och 27). Mottagarstatens inkapacitet att värna MR kan således sägas vara Sidans indikator för att befinna sig i utvecklingslandet.

5.4 Att formalisera näringslivets ansvar är inte bara en nationell angelägenhet Det görs internationella - och nationella försök, att på frivillig basis ”formalisera” näringslivets ansvar. FN har till exempel startat ”The UN Global Compact” för detta ändamål (International Council on Human Rights Policy, 2002: s.2). Försöken att formalisera näringslivets ansvar, avser både företag som etablerar sig på den ”fria globala marknaden” etableringar och företagande som sker med hjälp av eller via statliga organ som till exempel

utvecklingsorganisationer. Diskussionen om företagens ansvar har ökat, eftersom globaliseringen medfört radikala handelsavregleringar vilket även ”öppnat” utvecklingsländerna för internationell handel (FN, 061221: s.1).

Utvecklingsländernas institutionerna utvecklats dock inte i samma takt, vilket försvårar kontrollen av de utländska etableringarna. Dessutom brottas utvecklingsstaterna med en intressekonflikt mellan ekonomiska - och sociala värden då staterna dels försöker attrahera, i stor konkurrens med andra utvecklingsländer, s.k. ”Foreign Direct Investments” (FDI)²⁴. Samtidigt som de försöker leva upp till internationella påtryckningar om att upprätthålla mänskliga rättigheter som t.ex. arbetsrättslagar. Den politiska lojaliteten har dock ofta vägt över till företagets fördel. Den internationella debatten om näringslivets ansvar har uppstått i kölvattnet av detta *ansvarsvakuum* (International Council on Human Rights Policy, 2002: s.7 och 10-12).

Sidas indikator *för att verka* i ett utvecklingsland, malfunctionella legala-, politiska-, finansiella- och sociala institutioner samt låg internationell finansiell-, handels och social integration är *samma* indikator som får näringslivet att *inte* verka i ett land. Det vill säga att ett utvecklingsland är *per definition inte marknadsanpassat*, vilket har inneburit att företag undvikit att etablerat sig i dem, p.g.a. de höga politiska och ekonomiska riskerna (Kettis, 2004: 139 och Rudebeck och Wall, 2006: s.10). Ett ”bredare samarbete” (se fotnot 14), mellan näringslivet, Sida och UD, innebär att denna *självreglerande indikatorn* sätts ur spel. Genom att näringslivsfrämjande åtgärder nu mer systematiskt kommer att administreras och finansieras via den statliga biståndsbudgeten och därmed aktivt verka för att *dämpa de politiska och ekonomiska riskerna* åt det svenska näringslivet. Därmed kommer fler företag att etablera sig på dessa omogna marknader.

Jag hävdar att det föreligger fundamentala skillnader mellan marknadsdrivna företagsetableringar, och de som möjliggörs med hjälp av svenska statliga skattemedel, oavsett om de slussas ut via Sida eller Swedfund eller annan part, eller enbart underlättas genom att Sida verkar som katalysator för etableringarna. Den fundamentala skillnaden ligger i att *ansvarsvakuemet* som nu byggs på, då utvecklingsstaten fortfarande inte har fullbordade institutioner som är kapabla att ansvara för mänskliga rättigheter, vilka är en förutsättning för

)
²⁴ ”En definition av FDI är investeringar där köparen äger minst 10 % av företaget och också tar ett styransvar...” (Söderberg, 2003: s.5).

”...utvecklingsarbetet enligt PGU” (Sida, 051102: s.1). Blir en effekt av svenska statens ”bredare samarbetet” (se fotnot 16) med näringslivet, och inte enbart en effekt av marknadskrafterna. Detta ansvarsvakuum *sanktioneras* och *möjliggörs* alltså av en i utvecklingsammanhang internationellt respekterad demokratisk stat (OECD, 2005: s.1). Den logiska slutsatsen måste bli att svenska staten tar ansvaret för näringslivets handlande så länge de ”samarbetar” i en utvecklingsstat, precis som den gör för EO genom samarbetsanvisningarna.

I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna står det i förordet:

”...alla människor och samhällsorgan med denna förklaring ständigt i åtanke skall sträva genom undervisning och utbildning främja respekten för dessa rättigheter och friheter samt genom progressiva åtgärder, både nationellt och internationellt, se till att de erkänns och tillämpas effektivt...” (unhchr, 2005, : s.1).

FN:s internationella folkrättskommission har länge arbetat med frågan om undantag, då staten även ska ansvarar för enskilda privatpersoners samt grupperns agerande. Traktatet ”Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts” (ILC)²⁵, anger i artikel 8, att stater är ansvariga för enskilda privatpersonernas eller gruppernas agerande om det går att visa de rent faktiskt är kopplade till statens instruktioner, under dess ledning eller kontroll, traktat är dock inte juridiskt bindande (Linderfalk, 2006: s.97). Trots det anser jag att Svenska staten måste tillkänna sitt ansvar för *samtliga* intressenters agerande på den internationella utvecklingsarenan som den *samarbetar* med. För att behålla sin legitimitet som respekterad utvecklingsland, nationellt och internationellt, så anser jag att ”frivilligt”, som CSR åtagande, som per definition är valbara, inte kan appliceras på någon aktör statlig som ”icke statlig”, då det gäller *ansvar* för mänskliga rättigheter i statligt utvecklingsarbete.

Ansvarstagandet är av vikt för att inte PGU ska reduceras från att ha varit en hyllad satsning *”Policy for Global Development (PGD) contains an innovative and ambitious agenda for action. Sweden is the first DAC country to adopt and actively implement such a*

)
²⁵ ILC arbetet påbörjades redan 1954. ”Ambitionen var ursprungligen att inte bara försöka kodifiera den internationella sedvanerättens regler om statsansvar i sträng bemärkelse, utan också reglerna om skydd för utländska medborgare och investeringar (som av någon konstig anledning traditionellt ofta förts in under rubriken statsansvar)” (Linderfalk, 2006: s.94).

comprehensive development approach". Till att besanna nationella och internationella farhågor "*Despite this high-level advocacy role, the government realistically recognises that difficult economic environments and strong national lobbies can divert the attention of policy makers from development world perspectives*" (OECD, 2005: s.2).

Ansvarstagandet säkrar "*Solidaritet med människor i andra länder*" som intakt motiv för svenskt utvecklingssamarbete, eftersom de politiska besluten då skulle spegla värderingarna som återfinns i PGU (Prop.2002/03:122, s.18). Svaret på min andra fråga är att intressenterna, (EO och) näringslivet, definitivt påverkar solidaritet som motiv för nationellt engagemang, om *intressenternas egenintresse* får styra.

5.5 Andra synergieffekter i kölvattnet av näringslivets formella åtagande

Jag tror dessutom att andra eftersträvansvärda synergieffekter kommer att uppstå i som effekt av formella samarbetsanvisningarna för näringslivet. Det symboliska och faktiska värdet i formella samarbetsanvisningar, kan utgöra den länk som saknats mellan intressenterna. Eftersom ett formellt åtagande till PGU, skulle binda näringslivet till samma normativa ansats som övriga intressenter, skulle de länkas *med* utvecklingsarbetet istället för att ses som självständiga enheter *i* det (se avsnitt 2.3). Den stora historiska skiljefrågan *om* näringslivet ska delta eller ej i utvecklingsprocessen skulle bytas mot *varför* och *hur*. *Varför*; kan enbart besvaras genom att läsa dokumentet som inbjudit dem till ett utvecklingssamarbete, nämligen PGU. Där står det explicit, för alla som vill läsa, att det är en *kombination* av svenska näringslivets möjligheter att alstra ekonomisk tillväxt samt kunskapen om arbetsrätt och andra arbetsrelaterade frågor som CSR, som är deras unika komparativa fördel i utvecklings-sammanhang. Det är denna kombination som för in en *social dimension* i företaget, och legitimerar näringslivet som utvecklingsagenter som kan bidra till utvecklingsmålen (Prop. 2002/03:122: s.55). Anvisningarna skulle även bana vägen för ett konkret *samarbeta* mellan Sida och näringslivet, precis som var menat enligt PGU, eftersom näringslivet kommer att behöva ta hjälp av Sidas komparativa fördelar, för att få svar på frågan *hur*. Då Sida har den analysiska förmågan att göra behovsanalyser och besitter den teoretiska - och empiriska erfarenheten om hur kunskap systematiskt kan överföras till mottagarländernas ansvariga, på ett mätbart och effektivt sätt²⁶. För att *mottagarlandet* ska

)
²⁶ Jag anser att Sida ska bistå näringslivet med metoder för kunskapsöverföring, inte att Sida ska ansvara för kunskapsöverföringen, det är näringslivets ansvar enligt PGU. Jag vill förtydliga det då Industriinformatören,

kunna utveckla *sitt* näringsliv och främja respekten för mänskliga rättigheter och friheter genom progressiva åtgärder (unhchr, 2005: s.1). Kanske skulle det även öppna för ett samarbete med EO, eftersom det skulle bli en bättre balans mellan ”främjare” och ”icke främjare” då både utvecklings- och näringspolitiska målen kan säkras i utvecklingsarbetet. Samarbetsanvisningarna medför att näringslivet *delvis* väljer att bekräfta solidaritetsmotiv.

Anvisningarna skulle även förhindra att PGU används för att ge Sida en direkt främjarroll, och därmed påverka fundamentet i svenskt utvecklingsarbete. Nämligen Sidas uppgift att utifrån ett behovsperspektiv, bistå med finansiell- och kunskapsöverföring finansiella medel för att *tillsammans med övriga deltagande parter i svenskt utvecklingsarbete* bygga de malfunktionella legala-, politiska-, finansiella- och sociala institutionerna för att möjliggöra en hög internationell finansiell-, handels och social integration så att mottagarstaten, får kapacitet att ansvara för civilbefolkningens mänskliga rättigheter (se bilaga 1) (Prop.2002/03:122: s.20-21, 60-61). Vilket ger svar på min tredje fråga; ja, PGU påverkar Sida som utvecklingsagent, att bl.a. verka som näringslivsfrämjare. Om, PGU inte får en politisk resonans där solidaritetsmotivet förblir vägledande²⁷.

Den största vinsten med samarbetsanvisningarna, skulle dock vara att de manifesterar att UD eller/och Sida (se fotnot 25) utgör ledningen i PGUprocessen, och därmed är den normgivande parten som ska forma det etiska ”klimat” som ska vägleda intressenters handlingsutrymme (Seeger, 2004 s.224). Men för att skapa *förtroende, intersubjektivitet* samt *legitimitet*, måste ledning kunna överbrygga intressenternas sociala uppfattningar, attityder, värderingar och tolkningar genom att föra en konternuerlig *dialog* (se avsnitt 2.2-2.2.2).

Jag anser att dialog, baserat på den Tolkande kommunikationsteorin, är den avgörande variabeln för att lyckas med detta svåra uppdrag, att kommunicera med två så olika intressenter som EO och näringslivet. Ur det här kommunikationsperspektivet är det

Swedfund och Exportrådet i ett brev till UNIS-utredarna skriver om ett förslag till en PPP konstruktion (se fotnot 15), där de ”förhandlar bort” just detta ansvar, ”Biståndsfinansieringen i partnerskapsprojektet avser de komponenter som företaget, d.v.s. den privata partnern, inte kan förväntas stå för. Leverantörer sträcker sig ofta långt när det gäller utbildning och kunskapsöverföring i anslutning till försäljning och i sina marknadsutvecklingsansträngningar, men det finns förstås en gräns för vad de kan förväntas erbjuda” (Industriinformatören, Swedfund och Exportrådet, 060207: s.2).

²⁷ Jag håller med SNF informatören att ”...policy besluten borde ligga på regeringskansliet, alltså UD, det skulle skapa en bättre samstämmighet” (se punkt 5,1) eftersom det finns ett starkt behov av att höja den politiska ansvarsnivån på PGU. Genom att särskilja mellan den policy ansvariga enheten, UD? och den operativa enheten, Sida? Skulle dessa ansvarsområden förtydligas och intressenterna skulle veta vem som har mandat för vad.

ledningens ansvar att, som varande den normgivande parten, tolka, förädla, och förklara de budskap och den information som kommuniceras *för att inte intressenternas olika tolkningar ska splittra budskapet*, det är precis denna styrning av PGU som idag saknas. Detta resonemang ger svar på min avslutande fråga och summerar syftet med arbetet, *påverkar tolkningen och kommunikationen utfallet av PGU?* Mitt svar blir ja, därför anser jag att det är avgörande för PGU att "ledningen" använder *sitt tolkningsföreträdde eftersom utfallet av PGU påverkar svenskt utvecklingsarbete i stort oavsett vem som tar anspråk på tolkningsrätten*. Den tolkande kommunikationsprocessen ställer inte enbart *stora krav* på ledningen utan på *samtliga intressenter*. Men om en politisk orienteringspunkt ska kunna befästas, runt vilken den fortsatta implementering av PGU kan utgå, anser jag att *förtroende* mellan intressenterna måste skapas, hur svårt det än må vara.

Söker man noga och höjer blicken över den egna kontexten så tror jag att det är möjligt att se nästan att alla bitar redan finns för att skapa och förverkliga *gemensamma* strategier för att vidareutveckla PGU, från varande ett normativt dokument till operativt. Först vid operationaliseringen av PGU kommer de positiva synergieffekter alstras som var tänkta att stärka och effektivisera svenskt utvecklingsarbete, med fokus på utvecklingsarbetets egentliga mål, att *bidra* till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor efter principen om allas lika värde och rättigheter. Den bit som saknas är som sagt kommunikation.

6 Referenslista

ABF i världen. (2007). Informationsavdelningen.

Andriof, J., Waddock, S., Husted, B., Rahman, S.S. (2003). *Unfolding Stakeholder Thinking 2 - Relationships, Communication, Reporting and Performance*. Greenleaf Publishing Limited.

Andriof, J., Waddock, S., Husted, B., Rahman, S.S. (2002). *Unfolding Stakeholder Thinking - Theory, Responsibility, and Engagement*. Greenleaf Publishing Limited.

Bexell, M. (2005). *Exploring Responsibility - Public And Private in Human Rights Protection*. Doktorsavhandling, Lunds universitet.

Communication 155/96. (011027). African Human Rights Case Law Analyser.
<https://caselaw.ihrda.org/en/entity/ys82x4w7gcn?page=3>

Danielsson, A., Wohlgemuth, L. (2003). *Swedish Development Co-operation in Perspective*. Lunds universitet.

Detta är SNF. (2006). www.naturskyddsforeningen.se

Europeiska kommission. (1997). Föreningar och stiftelser i Europa. www.ec.europa/enterprice

Expert Group on Development issues (EGDI). (2003). *Dialogue in Pursuit of development - The Unequal Dialogue*. Nordstedts Tryckeri AB.

Exportrådet. (2006). Medlemsinformation till medlemmar i Swedish Consultants.
www.swedishtrade.se

Fakta om ABF. (2006). www.abf.se

Fakta om ABF. (2007). www.abf.se

Fakta om DIAKONIA. (060613). www.diakonia.se

Globala Studier. (2003). *Investera för utveckling? Fakta och myter om utländska investeringar och investeringsavtal: nr 19*. Forum Syd förlag.

Gunner, G., Namli, E. (2005). *Allas värde och lika värde - Perspektiv på mänskliga rättigheter*. Studentlitteratur AB.

Heide, M., Johansson, C., Simonsson, C. (2005). *Kommunikation och organisation*. Liber AB.

Hermele, K. (2006). *Global utveckling. Innebörder och utmaningar för den globala pedagogen*. Den globala skolan.

Industriinformatören. (061107). Biståndet kan bli effektivare. Brev till biståndsminister Gunilla Karlsson.

Industriinformatören (060215). Svenskt näringsliv behövs i det svenska biståndet. Brev till näringsminister Thomas Östros.

Industriinformatören., Exportrådet., Swedfund. (060207). Förslag till nytt svenskt instrument/program för partnerskapsprojekt mellan bistånd och näringsliv. Brev till utredningen för Näringsliv och Utvecklingssamarbete och Samverkan (UNIS)

International Council on Human Rights Policy. (2002). Beyond Voluntarism - Human rights and developing international legal obligations of companies.

Jacobsson, M. (050411). Skärpta krav på enskilda organisationer. OmVärlden.

Jacoby, R. (1986). Swedish Development Aid in Perspective - Idealism versus economics. Almqvist & Wiksell International.

Karlström, B. (1996). Det omöjliga biståndet. SNS FÖRLAG.

Kettis, M. (2004). The Challenge of Political Risk - Exploring the political Risk Management of Swedish Multinational Corporations. Doktorsavhandling, Stockholms universitet.

Larsson, L. (2001). Tillämpad Kommunikationsvetenskap. Studentlitteratur AB.

Linderfalk, U. (Red). (2006). Folkrätten i ett nötskal. Studentlitteratur AB.

Expert Group on Development issues (EGDI). (2003). Dialogue in Pursuit of development - NGO experiences. Nordstedts Tryckeri AB.

Naturskyddsföreningen. (070413). Folkrörelser samarbetar i klimatfrågan. Informationsavdelningen.

Nowak, M. (2003). Introduction to the International Human Rights Regime. Martinus Nijhoff Publishers.

Odén, B. (2006). Från marshallhjälp till millenniemål. Studentlitteratur AB.

Odén, B., Wohlgemuth, L. (2006). Svenskt bistånd - Politik i ett internationellt perspektiv. Center for African Studies.

OECD (2005). DAC Peer review - Main findings and recommendations, Sweden.
www.oecd.org

Om Forum Syd. (2007). www.forumsyd.org

Om Palmecentret. (2007). www.palmecenter.se/

Om SADEV (2006). www.sadev.se

Om Swedfund (2006). www.swedfund.se

Om Swedish Consultants. (2006). www.swedishtrade.se

Petersson, O. (2007). Den offentliga makten. SNS förlag.

Proposition 2002/03:122. Gemensamt Ansvar - Sveriges Politik för Global Utveckling (PGU). www.regeringen.se/contentassets/877bf84550a243cca631222e984d3d81/gemensamt-ansvar-sveriges-politik-for-global-utveckling/

Regeringskansliet (2006). FN:s Konventioner om Mänskliga rättigheter - FN:s allmänna declaration om de mänskliga rättigheterna: s. 4.
www.manskligarattigheter.se/dm3/file_archive/060621/9649d2011fd4f5bb858acf1419189c67/konventionstexter_pdfversion.pdf

Regeringskansliet (2006). FN:s Konventioner om Mänskliga rättigheter - Internationell konvention om medborgerliga och civila rättigheter: s. 9.
www.manskligarattigheter.se/dm3/file_archive/060621/9649d2011fd4f5bb858acf1419189c67/konventionstexter_pdfversion.pdf

Regeringskansliet (2006). FN:s Konventioner om Mänskliga rättigheter - Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter: s. 31.
www.manskligarattigheter.se/dm3/file_archive/060621/9649d2011fd4f5bb858acf1419189c67/konventionstexter_pdfversion.pdf

Regeringskansliet (061007). Om globalt Ansvar.

Regleringsbrev (2006). Regleringsbrev för budgetår 2006, III:6.

Regleringsbrev (2007). Regleringsbrev för budgetår 2007, III:22.

Resare, N. (030203). Multilaterala stödet ökar snabbt - Trots svaga kunskaper och svag kontroll. OmVärlden. www.sida.se

Resare, N. (070306). Utredning vill skrota de bundna u-krediterna, OmVärlden. www.sida.se

Rudebeck, K., Wall, C. (060227). Utvecklingsamarbete och näringsliv i samverkan - Dialog, arenor och instrument. www.swedishtrade.se

SADEV. (2006). Demokratisering genom deltagande - En utvärdering av enskilda organisationers strategier. Informationsavdelningen.

Schultz, M., Antorini, Y.M., Csaba, F. (2005). Corporate Branding - Purpose/People/Process. Copenhagen Business School Press DK.

Sida. (2004). Dialog och perspektiv i utvärdering av programstöd. Informationsavdelningen.

Sida. (2007). Fakta om de internationella utbildningsprogrammen. Informationsavdelningen.

Sida (2007). Infrastruktur och ekonomiskt samarbete. Informationsavdelningen.

Sida. (2006). Internatonal Training Programmes 2007. Informationsavdelningen.

Sida. (2006). Konsekvenser av införandet av egenfinansiering för volontär- och informationsverksamhet. Avd. för Samverkan med Enskilda organisationer och Humanitärt bistånd (SEKA).

Sida. (2004). Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete. Informationsavdelningen.

Sida. (2003). Kriterier för urval av ramorganisationer. Avd. för Samverkan med Enskilda organisationer och Humanitärt bistånd (SEKA). <https://docplayer.se/50510417-Februari-kriterier-for-urval-av-ramorganisationer.html>

Sida. (2005). Miljö och hållbar utveckling - Förslag om ökad satsning inom ramen för Sveriges internationella utvecklingspolitik. Informationsavdelningen.

Sida. (2006). Parisdeklarationen - ett historiskt steg för bättre bistånd. Informationsavdelningen.

Sida. (2006). Regeringens riktlinjer och Sidas styrdokument. Informationsavdelningen.

Sida. (2005). Rekord stort stöd till folkrörelser - Svenska organisationer får 1.3 miljarder. Informationsavdelningen.

Sida. (2007). Sida Civil Society Center. Informationsavdelningen.

Sida. (2006). Sidas anvisningar för bidrag ur anslagsposten Enskilda organisationer. Informationsavdelningen.

Sida. (2006). Särskilda instrument. Informationsavdelningen.

Sida. (2006). 13 frågor och svar om svenskt budgetstöd. Informationsavdelningen.

Sida. (2005). U-Krediter lån med fördelaktiga villkor. Informationsavdelningen.

Sida. (2005). Utvecklingssamarbetet enligt PGU. Informationsavdelningen.

Sida. (2005). Utvärdering av sidas informationsanslag. Informationsavdelningen.

Sida. (2004). Översyn av KTS som arbetsform. Avd. Sida Infrastruktur och Ekonomiskt Samarbete (INEC).

SOU 2006:108. Att ta itu med fattigdomen - Krediter och garantiers nya roll.

SOU 2001:96. Globkom, kommittén om Sveriges politik för global utveckling.

Swedfund. (2007). New Thinking New Markets. Informationsavdelningen.

Tourish, D., Hargie, O. (Red.). (2004). Key issues in organizational communication. Routledge.

United Nations (061221). The ten principles of Global Compact. www.globalcompact.org

Utrikesdepartementet (061123). Ett effektivare utvecklingsarbete.

Utrikesdepartementet (050311). Global utveckling och bistånd.

Utrikesdepartementet (061003). Global utveckling och bistånd.

Wikipedia (2007). Corporate Social Responsibility. www.wikipedia.org

Wikipedia (2007). Enlightened self-interest. www.wikipedia.org

Wikipedia (2007). Ideology. www.wikipedia.org

World Bank. (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness. www.worldbank.org

World Bank. (2002). Public sector roles in strengthening corporate social responsibility - A baseline study.

Åkesson, H. (060227). Utvecklingssamarbete och näringsliv i samverkan - Förändrade arbetssätt inom UD, Sida och ambassaderna. www.swedishtrade.se

Bilaga 1

Intervjuer

Dessa intervjuer är ämnade att komplettera de dokument som brukats i arbetet, då primärkällor tillför dimensioner som är omöjliga att ”täcka” endast genom att studera sekundärmaterial.

1 Statens riskkapitalbolag för investeringar i utvecklingsländer, Swedfund

”Swedfunds investeringar ska ge god avkastning för samtliga intressenter. Vårt engagemang i företag ska gynna aktieägare, anställda, närmiljö och ländernas ekonomi i stort”. De erbjuder svenska företag bl.a. riskkapital, garantier, kompetens och lån för etableringar i utvecklingsländer, Swedfund finansieras via biståndsmedel” (Om Swedfund: 2006).

Chef A:

F: Hur förhåller ni er till PGU i ert dagliga arbete?

S: Grejen med PGU är att det är ett politiskt styrdokument, det styr Sida som myndighet. För oss är det tvärtom, vi går efter UD:s riktlinjer. Men vi märker en process där UD försöker få en större plats i utvecklingsarbetet, det är en ren följd av PGU, UD är våra uppdragsgivare

F: Har ni krav på att de företag som ni går in i ett finansiellt förhållande med arbetar efter PGU:s skrivning?

S: Nej, PGU är inte ett styrdokument för näringslivet utan för politiken d.v.s. regeringen. Annars skulle UD ha skrivit nya riktlinjer men det har de inte gjort. Men jag är glad att PGU finns, det har gjort oss mer synliga. Vår VD tycker inte att ”något hänt” men jag tycker att vi fått större medverkan i utvecklingsprocessen.

F: Ja, ni har nyligen fått ett kapitaltillskott på 80 miljoner SEK²⁸.

S: Just det. Men det är bättre om du pratar med vår chefjurist om vilka krav vi har på företagen.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: INEC (Infrastruktur och ekonomisk samverkan) på Sida har blivit större. Chefen där sitter även i vår styrelse. För 7 år sedan var det tabu att nämna näringslivet i samband med bistånd. PGU har fått en del inom Sida att ändra syn, öppnat dörrar för nytt tänk. Det har t.ex. kommit en hel del nya rapporter om ”det nya biståndet” där nya arbetsformer eftersträvas av näringslivet.

)_____

²⁸ Efter denna intervju gjordes har regeringen tillfört Swedfund ytterligare en miljard SEK för åren 2007-2009, varav 400 miljoner SEK utdelas 2007 (Swedfund, 2007).

Chef B:

F: Görs någon uppföljning av etableringarna efter att ni dragit er ur investeringen. T.ex. genom en konsekvensanalys där företagen redovisar hur utvecklingseffekterna ser ut 5 år efter att ni dragit er ut?

S: Nej, men det hade varit vettigt att göra en sådan utvärdering. Men vi är med och godkänner potentiella köpare, det fungerar som kvalitetssäkring. Vi håller på att utveckla rutiner och verktyg för att mäta utvecklingseffekterna. Men det är svårt att mäta kvalitativ förbättring, det kan inte Sida heller göra. Sen är det svårt att styra företagen. Men det är ”common knowledge” att företagande skapar tillväxt och utveckling. Företagande på marknadsvillkor är ett effektivt sätt att använda skattemedel och det är vår skyldighet att använda dem effektivt. Det är dessutom en skyldighet och inte en rättighet att försörja sig själv.

F: EO har just fått nya anvisningar från Sida där högre krav på effektivitet och mätbarhet ställs. Det inte finns några liknande krav på näringslivet, men de är båda lika explicit inkluderade i PGU. Hur kommenterar du det?

S: Jag tycker inte att de är så oberoende som namnet indikerar. Att det är skillnad på kraven mot dem, beror på att de uteslutande använder skattemedel för sin verksamhet, till skillnad mot företagen som endast får en del och dessutom får de dessa medel att växa. Staten förlorar således inget. Får EO större krav på sig så riktar de alltid kritik mot Swedfund, det är tråkigt att höra.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: Vet inte om det har sått splitt i Sida. Det är en ideologisk fråga. Det är en av våra tuffaste uppgifter att suddas bort vanföreställningen om kapitalister. Myten om företagen som suger ut. Men vi investerar i företag och förvaltar dem, sen när de står på egna ben säljer vi, det är en win – win situation. Det handlar om pengar men på ett rättvist sätt.

Chef C:

F: Har ni några krav på att företagen har kunskap om PGUs mål och perspektiv?

S: Nej, företagen har nog aldrig hört talas om PGU, de har inte med PGU att göra. De räcker med att vi känner till PGU och är aktiva och ansvarsfulla ägare. Vi följer naturligtvis landets lagar och regler.

F: Hur går ökad finansiering, till er och andra näringslivsfrämjande institutioner, ihop med PGU där avbindning av biståndet är ett av målen. Vi har dessutom åtagit oss det internationellt i och med Parisdeklarationen.

S: Det finns olika tolkningar av PGU. Näringslivet säger att avbindning betyder att andra länders företag får vara med, men inte Sveriges. Vi ger stora pengar till multilaterala organisationer som inte binds till svenska företag. Företagen är rationella inte dumma. Finns inga företrädare till utvecklingsbankerna, ger de sig inte in i budgivningen. Det finns stor risk med investeringar i fattiga länder. Det finns inget incitament för företagen att satsa utan garantier.

F: Hur kommer samarbetet med näringslivet att utvecklas?

S: Vi får se, jag tror inte att det kommer att bli så stora förändringar mot förr.

F: Men ni har just fått ett kapitaltillskott på 80 miljoner?

S: Det är ren kosmetika i jämförelse med våra grannländer. Vi får se hur allt utvecklar sig, vi har gott samarbete med alla parter, UD och näringslivet, men *extremt* dåligt med Sida. Det finns bara en avdelning på Sida, som kan något om näringslivets signifikants för utvecklingsarbetet, och det är INEC, men han får inget gehör på övriga Sida.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: Jag ska berätta hur det går till på Sida, för ett tag sedan var sju afrikanska ambassadörer och besökte Sida för att diskutera företagsutveckling, men Sida ville bara prata bistånd. Är det behovsorienterat bistånd, det?

Kommentar

Det råder uppenbart ingen samstämmighet inom den svenska utvecklingsfären.

2 Industriinformatören

Jag träffade den här informatören personligen. Jag var lite tveksam eftersom jag tyckte att mina frågor var lite väl burdusa, men informatören besvarade dem öppenhjärtigt

F: Finns det något att sätt att tolka skrivningen om näringslivet i PGU, än att näringslivet ska få möjligheter via Sida att tillgodogöra sig ”biståndsmarknaden?

S: Vid vårt första ”miljörådsmöte” med Maria Nordfalk, Sidas General direktör, nämnde hon vid ett flertal tillfällen hur ”Sida kan gynna näringslivet”, den terminologin använde hon däremot inte då hon talade om de andra deltagarna vid mötet som t.ex. SNF och energimyndigheten. Att investera i den privata sektorn är vägen för alla länder. Vi vill vara med och utveckla mottagareländernas näringsliv. Men det exkluderar inte Sida, vi behöver en dörröppnare. Men grunden, nummer ett är att tjäna pengar.

F: I de dokument jag studerat framgår att ni upplever en väldig tröghet i samarbetet med Sida²⁹. Är Sida rätt part för näringslivet att utföra lobbyverksamhet mot?

S: INEC (Infrastruktur och ekonomisk samverkan) har en tradition att arbeta med näringslivet, men vi sitter med som referensgrupp i något som heter ”Miljörådet”, som ska utveckla näringslivet roll i utvecklingsarbetet, det har skjutits upp 3 gånger... Det händer inte särskilt mycket, det är mest prat.

F. Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

) _____
²⁹I en gemensam skrivelse från båda mina informatörer skriver de till Sidas generaldirektör ”Sida har haft omfattande och grundligt beredningsprocess för de projektförslag som lades fram för rådet (Syftar på Sidas ”Miljö och hållbar utveckling, se punkt 1.2). Vissa kontakter har tagits med företrädare för näringslivet, men de kan knappast sägas ha deltagit i beredningsprocessen” (Industri och konsultinformatören, 060518: s.1). I en skrivelse från Industriinformatören till Thomas Östros, f.d. näringsminister ”Det är alltför lätt att referera till olika hinder som gör det besvärligt för biståndsmyndigheter att samarbeta med privata sektorn, t.ex. kravet på obundenhet i upphandlingar, och den bristande kapaciteten inom Sida att genomföra upphandlingar. Vi tror dock att det finns sätt att hantera dessa hinder. Sida kan t.ex. ges ökad kapacitet på att genomföra upphandlingar och man kan tolka obundenhet på samma sätt som många länder i vår omvärld gör” (Industriinformatören, 060215: s.1).

S: Näringslivet har kommit upp på agendan, men inte tillräckligt som sagt, vi har inte sett några förändringar än.

F: Varför för ni diskussionen med Sida, det är väl UD som har politiskt mandat att förhandla med er?

S: Bra idé! Jag kom in i den här processen för två år sedan, då var det Sida som gällde. Men du har en poäng, där.

F: Näringslivet anser att det krävs förändringar på Sida vad det gäller samverkan med näringslivet. I Unis-rapporterna finns ett förslag att Sida ska ”kombinera internationella utresekurser med individuella företagsprogram”. Vad anser ni om det?

S: De måste utgå från att näringslivet är en resursbas, det ska vara klart. Så, ja Sida måste förändras.

F: Det står också i Unis-rapporterna, att ”Utredningen berör inte hur näringslivet i förekommande fall bör förändra sitt sätt att agera gentemot utvecklingsarbetet - det får företagen själva ta ställning till”.

S: Jag trodde också att den formuleringen skulle ge upphov till kritik. Men vi måste alltid anpassa oss för att få kunder.

F: Hur ska Sida ”komma runt” sina åtagande av obundet bistånd enligt skrivelserna i PGU och Parisdeklarationen?

S: Sverige behöver inte gå före alla andra länder med att avbinda biståndet, vem har beslutat det? 90-100% av Sveriges bistånd är avbundet, inom OECD ligger snittet på 70 %. Varför ska Sverige ligga längst fram i ledet? Biståndsbudgeten ligger på ”topp 10” listan vad det gäller exportnivåer i Sverige.

F: Anser ni att Swedfund ska ställa explicita krav, på de företag de samarbetar med, att de har kunskap om PGUs mål för svenskt utvecklingsarbete?

S: Företagen vet inte något om PGU. Det är inte viktigt att företagen känner till PGU, de myndigheter som styr kan PGU i grunden.

F: Bör Swedfund begära att företagen har återrapporteringskrav gällande utvecklingseffekter på de projekt Swedfund lämnar efter hand. I samma linje som enskilda organisationer har krav att rapportera vilka utvecklingseffekter deras hantering av biståndsmedel har?

S: Man kan inte överlåta till ett privat företag att redovisa vilka utvecklingseffekter som uppstått, det kommer att bli fel. Företagen tänker först och främst med plånboken, sen kommer sanningen.

F: Men skulle det inte vara möjligt att ställa som minikrav att företagen tar del av PGUs målsättningar?

S: Den enskilde kan sitt, hur det passar in i det stora hela, är inte viktigt. Dina frågor har varit bra, men den här var naiv.

F: Ser du någon obalans mellan näringslivet och EO gällande återrapporteringskraven?

S: EO är Sida finansierade så det är inte så konstigt.

F: De är biståndsfinansierade via Sida, precis som ni är via Swedfund, och precis som ni delfinansierar de sin verksamhet med egeninsatser i de flesta fall.

S: Nej, jag ser ingen obalans.

F: Hur kan samarbetet mellan näringslivet och Sida utvecklas?

S: Det krävs handling nu. Men i Sidas rapport ”Miljö och hållbar utveckling” hör näringslivet inte hemma. Sidas kultur är att 90/100 anställda anser att privatnäringslivet ej är gångbart med utvecklingsarbete. Vi hade ett möte med dem och diskuterade rapporten. Vi anser att det råder stor obalans i hur de väljer samarbetspartners, de väljer olika departement, myndigheter och universitet före näringslivet. Det är väl ingen fri konkurrens!

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: Sida har tagit fler initiativ till samarbete som t.ex. Miljörådet, som jag berättade om. Men sen händer inte mycket mer, det är en lång väg mellan ord och handling. Dessutom har mötena på miljörådet blivit uppskjutna ett par gånger...

F: Finns det inte någon skillnad, på det demokratiska planet, att biståndspengar – skattepengar, går till näringslivet eller om de går till parter ur det svenska samhället som har samhällsnytta som uppdrag?

S: Nej, de styrs också av egenintressen.

F: Ja, det är klart att alla vill ha så mycket medel som möjligt till sin verksamhet, skillnaden är att de inom samhällsnyttan inte kan alstra någon privat vinst med dessa biståndsmedel, vilket ni kan.

S: Alla har egenintressen, det är det som styr.

Kommentar

Jag blev väldigt förvånad över den öppenhet som rådde i intervjun, gällande näringslivets drivkrafter att delta i utvecklingsarbetet, att de var att tjäna pengar. Jag förvånades även över att informatören inte anser att det föreligger några skillnader mellan den privata- och den offentliga sektorns deltagande i den ”fria konkurrensen”.

3 Konsultinformatören

Denna representants huvudsyfte är att profilera svenska konsulter ”...*mot internationella projekt – och – biståndsfinansierare samt internationella finansinstitut*” (Swedish Consultants, 2006). De skriver på medlemsbladet att ”... *ett viktigt åtagande är att vara era företrädare i gemensamma frågor som rör vår marknad och våra förutsättningar att få konkurrera på lika villkor...*”³⁰ (Exportrådet, 0601).

F: Sida har klara anvisningar till Enskilda Organisationer som reglerar deras arbete, gällande t.ex. hur det ska återrapportera, mäta utvecklingseffekter och effektivitet. Det finns inga likvärdiga avtal mellan Sida och näringslivet, vad anser du om det?

S: Vi går under Sidas standardavtal eftersom vi kommer in i processen först då Sida gjort upphandlingen. Så Sidas regler gäller för oss med.

F: Så ni arbetar annorlunda än det traditionella exportföretagen? Ni får alltså uppdrag direkt av Sida. Anser du att det ska finnas krav gentemot export/industriföretagen som inte alltid får uppdrag via Sida och på så sätt inte ”går under” Sidas regelverk vid upphandling?

S: Det är som ett skyttegravskrig mellan Sida och näringslivet. De skulle arbeta på ett annat sätt. Sida kan skriva vilka policy-papper de vill, men näringslivet levererar vad aktieägarna vill. Sida har varit engagerad i stora projekt med näringslivet förut, men inte nu längre, nu kommer det nya instrument via Swedfund.

F: I Unis-rapporterna, ges olika förslag på hur Sida ska förändras för att bättre kunna samarbeta med näringslivet, är det inte näringslivet som ska anpassa sig till utvecklingsarbetet? Varför konkurrerar ni inte om de multilaterala kontrakten?

S: Vi har länge samarbetat med Sida, man kan säga att Sida har byggt upp vår kompetens. Men nu använder de sig mindre och mindre av oss.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: Jag tror att PGU komplicerar världen för Sida, de får inte ihop pusslet, dels har de ett styrdokument genom Parisdeklarationen som uppmanar avbindning och att utvecklingspolitiken ska styras av mottagarlandet, och dels har de PGU som uppmanar samarbete och utnyttjandet av den svenska resursbasen. UD är frustrerade över hur självständiga Sida är. Meningen med PGU var inte att Sida skulle sitta och dela ut pengar till de parter de väljer. Jag tror att den stora rapporteringsbörda som Sida fått genom Regleringsbrevet är en signal på missnöje från UD.

Kommentar

Det finns uppenbarligen stora problem med Sidas auktoritet inom näringslivet. Det framkom också att det finns oenighet även mellan UD och Sida. På ”lika villkor” innebär alltså att *inte*

)
³⁰ ”Lika villkor” syftar på frågan som är upptakten till Unis-rapporterna nämligen ”...*att den svenska regeringen önskar bidra till att svensk näringsliv kan konkurrera på likvärdiga villkor med näringsliv i andra givarländer*” (Åkesson, 2006: s.6).

behöva konkurrera på den internationella biståndsmarknaden utan att fortsätta att verka i symbios med Sida.

4 Författare till en av Unis-rapporterna

Enheten styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (UD-USTYR)

F: I Unis-rapporterna beskrivs ett missnöje i näringslivet att biståndet avbinds mer och mer, i enlighet med Parisdeklarationen och PGU. Hur kommenterar du det?

S: Avbindningen är inte det stora problemet. Utmaningen för näringslivet är att ta reda på vilka affärsmöjligheter som finns i den multilaterala utvecklingsfären. Vi måste komma på ett system för att vidarebefordra dessa möjligheter.

F: Varför är det Sidas uppgift att se till att näringslivet blir bättre på upphandlingar, kan inte näringslivet anlita konsulter för att lära sig upphandlingsförfarandet? Det verkar som en lång omväg att gå att först utbilda Sida i upphandling för att sedan utbilda näringslivet?

S: Näringslivet måste först och främst bli bättre, men biståndssidan måste också bättra sig.

F: I din rapport står att utvecklingssamarbetet med näringslivet kan stärka Sveriges arbete med att nå målen för utvecklingsarbetet nämligen att ”bidra till en rättvis och hållbar globalutveckling” samt att ”bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”. Vidare skriver du:

”Båda dessa mål är relevanta för näringslivet – en positiv utveckling i u-länderna gynnar ju i förlängningen företag i Sverige. näringslivet har dock i första hand en annan drivkraft bakom samverkan, nämligen att öka företagets handel och investeringar i u-länderna. Sådan verksamhet kan indirekt bidra till att målen uppnås, men styrs först och främst (med rätta) utifrån företagets egna vinstintressen. Är det ett problem att parterna går in i samverkan med delvis olika mål? Nej, inte om samarbetet sker under iakttagandet av de principer som gäller för biståndet och resultat blir att Sveriges arbete för att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling stärks” (Håkansson, 2006: s.4).

Vems ansvar är det att näringslivets insatser sker enligt ”de principer som gäller biståndet”?

Det finns väl inga kravställningar mot näringslivet som det finns mot EO? Råder det en obalans mellan dessa båda parter?

S: Jag håller inte med om att det finns någon obalans. Biståndet finansierar EOs verksamheter, men hjälper endast näringslivet att hitta business, för att möjliggöra att investeringar görs som annars inte hade blivit av. Den privata sektorn måste stimuleras. Det skulle inte gå att ställa sådana krav på näringslivet.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: Den allmänna uppfattningen är att PGU påverkar Sida enormt, men jag är inte rätt person att svara på det.

Kommentar

Det är den fjärde informatören som uttrycker att det inte går att ställa formella rapporterings- eller policy krav på näringslivet (se 5.1- 5.3). Det ”bredare samarbetet” inkluderar även finansiellt samarbete via krediter, garantier och delade kostnader (se fotnot 19).

5 Forum Syd

”I Forum Syd samlas 200 organisationer som arbetar med internationellt bistånd och opinionsbildning om globala frågor.....Tillsammans arbetar vi för global rättvisa” (Forum Syd, 070322).

F: Hur delaktiga har EO varit i processen med de nya anvisningarna?

S: Vi fick ett utkast i mars och hade god tid på oss att vara med i en remiss omgång, det gällde alla ramorganisationer. Men sen kom det nya bilagor som vi bara fick två veckor på oss att behandla. Om de förslagen går igenom, måste vi lägga om hela vår budgetförfarande.

F: Är det några särskilda punkter i de nya anvisningarna som du vill kommentera?

S: Jag tycker att det är konstigt att volontärerna ska utsättas för så hög granskning, men inte den personal som ingår i programavtalen.

F: Utgår ni från PGU i ert arbete?

S: Ja, det gör vi. Men vi ser att PGU gör att det blir svårare att definiera vad som är bistånd är, nu kallas allt från fredsbevarande trupper och ökade satsningar på exportkrediter för bistånd. Det är många som sneglar på biståndsbudgeten. Men i det stora hela så är vi positiva till PGU. Det gäller också Parisdeklarationen, att harmonisera arbetet mellan givarna är absolut nödvändigt för att biståndet ska bli effektivt. Men det finns också risker, nu när biståndet kanaliseras mer och mer via budgetstöd blir det svårare för civilsamhället att få insyn. Att arbeta via budgetstöd kräver en ökad satsning på demokratiseringsprocessen. För att den ska fungera krävs det att civilsamhället stärks, både här och i Syd.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: Jag tror att PGU stärker Sida på så sätt att Sidas uppdrag förtydligas, men PGU tillämpas inte alltid i verksamheten. Det finns ingen koherens mellan de olika politikområdena. Ta t.ex. genusaspekten, hur mycket resurser lägger Sida på den? Två personer håller i hela den uppgiften.

Kommentar

Enligt denna informatör, splittrar det ökade antalet aktörer biståndets fokus.

6 Svenska Naturskyddsföreningen

”Klimatförändringarna innebär ett stort humanitärt problem och ett alvarligt hot mot ekosystemet. Naturskyddsföreningen inleder nu ett samarbete kring klimatförändringar och andra globala miljö- och utvecklingsproblem” (SNF, 070413).

F: Har ni fått någon formell utbildning i PGU?

S: Ja, vi har fått information av Sida.

F: Vilket mål och syfte vill Sida uppnå med de nya anvisningarna?

S: Vårt arbete ska ha en starkare koppling till PGU.

F: Utifrån vilket perspektiv är de nya anvisningarna skrivna. EOs, ”de fattigas”, PGUs eller Sidas?

S: Allas. Det är bra att Sida tar kontroll, det är bra för alla. Sida har gjort ett bra jobb. Men vi vet inte om den nya regeringen kommer att skära i folkrörelsen, de får samla sig ett tag.

F: Hur kommer de nya anvisningarna påverka er?

S: Det är klarare fokus på resultaten. För oss innebär det att miljö har fått en tydligare roll.

F: I Sidas förslag ”Miljö och hållbar utveckling” är ni en av parterna som Sida ämnar bredda sitt samarbete med. Kommer den fördjupade relationen påverka er förmåga att förbli den kritiska organisation ni är?

S: Vi kommer att förbli fristående och kritiska. Det kommer inte att bli någon skillnad i vårt granskningsarbete.

F: Har era förväntningar på budgettillskottet gällande miljösatser uppfyllt era förväntningar?

S: Vi har arbetat mycket med att biståndet ska avbindas och vara behovsstyrt av mottagarländerna i linje med Parisdeklarationen och PGU. Men vi tycker att det är odemokratiskt att de parter som sitter med i miljörådet, som faktiskt också är miljöteknikintressenter, bestämmer vilka insatser som ska utföras.

F: Hur tror ni att framtidens bistånd kommer att se ut när fler aktörer än Sida är involverade?

S: Andra myndigheter kommer att bli stärkta, t.ex. miljödepartementet kommer att få mer medel. Men biståndet kommer fortsatt att vara behovsstyrt. Så det kommer att bli en kapacitetsutveckling, men det finns kunskap hos på Sida som inte finns hos de sakkunniga.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: Jag tror att PGU kan stärka Sidas komparativa fördelar som biståndsmyndighet. Pengarna bör fortsättningsvis fördelas via Sida till andra aktörer inom utvecklingsarbetet, om politikerna är kloka, men vi får se hur den nya regeringen ser på det. Men policybesluten borde ligga på regeringskansliet, alltså UD, det skulle skapa en bättre samstämmighet.

Kommentar

Enligt denna informatör krävs en klar markering gällande UD och Sidas ansvarsfördelning, men att PGU stärker Sida

7 Arbetarnas bildningsförbund ABF

ABF är Sveriges största folkbildningsförbund. De arbetar med folkbildning, opinions- och informationsarbete i Sverige och internationellt (Om ABF:2006). Det här är den ende EO informatören som inte verkar som ramorganisation. De har en stor medlemsbas, 159 organisationer och 50 organisationer med samarbetsavtal. "ABF har en lång tradition av internationellt utvecklingsarbete som tagit sig uttryck i studiecirkel och utbildningsmaterial" (ABF i världen, 2007 och Om ABF, 2007).

F: Utgår ni från PGU i ert arbete?

S: Ja, vi har haft många informationsmöten om PGU, och för en levande diskussion även idag

F: Är det några särskilda punkter i de nya anvisningarna du vill kommentera?

S: Vi är oroadade över om informationsanslaget³¹ kommer att vara kvar eller ej. Vi kommer inte klara av att bekosta det själva, om vi inte får lov att räkna vår egen arbetsinsats. Vi har ju ingen insamlingsverksamhet.

F: Varför tror du att det kommer ändringar nu?

S: Det verkar som om allt utvecklingsarbete ska utföras av professionella och att allt ska kostnadseffektiviseras. Men det går inte att jämföra oss med t.ex. Rädda barnen, om man gör det så kommer vi att slås ut. Det är synd, samhället tappar mycket potential. Sen är det konstigt att näringslivet samtidigt får en gräddfil, vad gör de i utvecklingsarbetet? Man måste hålla isär de olika utgångspunkterna, vi arbetar utifrån en humanitär ansats, näringslivet en helt annan.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: PGU har inte stärkt Sidas position, det finns inga tecken på det. Det är en bra vision, men fungerar det särskilt bra? Biståndet professionaliseras och slår sönder de ideella organisationerna. Vi får mindre och mindre betydelse, små demokratiska insatser nedvärderas. Vi är väldigt oroliga, vi arbetar med organisationsuppbyggnad i 30 projekt runt om i världen, men vi vet inte hur det ska gå. Mångfalden)

³¹ "För studieförbunden skulle införandet av en egeninsats få allvarliga konsekvenser" (Rudebeck och Wall, 2006: s.20).

kommer att försvinna. Sida ställer högre och högre krav, vilket är bra. Men vi har försökt att få till stånd en informatörsutbildning för studieförbunden, genom Sidas ”Civil society center”³², men det har inte gått. Det går inte att föra en dialog med dem. Vi har haft 5-6 olika handläggare... Det känns som vi inte är viktiga nog. Vi ska bort!

Kommentar

Det råder inte någon samstämmighet mellan de olika politikområden, Sida har inte stärkts, biståndet har professionaliserats, mångfalden hotas, näringslivet har en gräddfil och PGU har stannat vid en vision, enligt denna informatör.

8 Diakonia

”Centrala arbetsområden är demokratisering, mänskliga rättigheter, jämställdhet samt ekonomisk och social rättvisa. Grunden för allt vårt arbete är människors vilja att förändra och förbättra världen” (Diakonia, 060613).

F: Utgår ni från PGU i ert arbete?

S: Ja, det har vi egentligen alltid gjort. Det är bra att PGU har deklarerat att utvecklingspolitiken ska utgå ifrån en holistisk vision.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: Sida har blivit initiativlösa, SEKA har försökt att anpassa sin policy efter PGU, det märks också på de nya anvisningarna. Men det är tydligt att det är stora förändringar på gång, som kommer att påverka oss. Näringslivet har fått mycket större utrymme, se bara hur mer av biståndsbudgeten går till exportkrediter och skuldavskrivningar. De är tunga lobbyister.

F: Hur hanterar ni det, vad säger Sida och UD?

S: De som ansvarar för PGU samordningen får inget politiskt stöd, näringslivet står fria att tolka PGU som det passar dem. Men med för mycket handelspolitik så tappas lätt utvecklingsperspektivet bort.

Kommentar

Enlig Diakonia så har PGU försvagat Sida och medför också stora förändringar för EO. Parallellt stärks handelspolitiken vilket är ett uttryck för bristande koherens mellan politikområdena, anser informatören.

9 Institutet för Utvärdering av Internationellt Arbete, SADEV

”Sadevs övergripande mål är att bidra till att öka effektiviteten i svenskt utvecklingsarbete”. SADEV är en statlig myndighet (SADEV, 2006)

)

³² Civil Society Center är ett resurs center främst för enskilda organisationer och folkrörelser, med syfte att bidra till kapacitetsutveckling inom dessa organisationer (Sida civil society center, 2007).

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: Det är för tidigt att säga, jag vet inte. Sida, UD och vi, sliter just nu för att tolka PGU, det finns ingen konsensus som det är nu. Svenska företag och konsulter vädrar morgonluft. Jag hoppas bara att UD och Sida tar sitt förnuft till fånga och satsar på det lokala näringslivet och inte det svenska i första hand. Skriv uppsatsen om fem år!

F: Jag jämför näringslivet och EO i utvecklingsarbetet som nu utkristalliserar i PGUs anda.

Som det ser ut nu så har EO en myriad av krav, med all rätt, för att få medverka i utvecklingsprocessen. Emedan näringslivet inte har några explicita föreskrifter, de har inte ens krav på sig att veta vad PGU är. Hur ser du på det?

S: Historiskt sätt så har näringslivet varit dåligt representerade i utvecklingsarbetet. Det är annorlunda i t.ex. Norge. Vi har haft en annan ideologi. Så Sida måste ändra sig, för markandskrafterna är nödvändiga det måste skapas tillväxt. Det måste finnas en kaka att dela på. Vi kan ta Sverige som exempel, vi blev först ”fattigare” under industrialiseringen, sen när det fanns något att dela på, skapades vår socialpolitik.

F: Men för att en tillväxtpolitik ska fungera utifrån ett fattigdoms- och rättighetsperspektiv måste det väl även finnas en aktiv fördelningspolitik? Jag tror att jag har sett ordet ”fördelningspolitik” två gånger i alla de många dokument jag studerat.

S: Ja, det krävs en fördelningspolitik, men tro inte att UD och Sida har en så gedigen kunskap att de tänkt till så pass mycket på det. Angående åtagande och regelverk som EO har, det tar tid att utveckla dem. Vi får se hur näringslivet tänker agera nu.

F: Väntar Ni på dem?!

S: (Inget svar)

F: Hur ser du på det ”nya biståndet” (se 3.2) med bl.a. ”harmonisering” som ledord? Är det en bra väg att gå för att möjliggöra lokalt ägande av utvecklingsprojekten?

S: Det blir i alla fall svårare för mottagarna att spela ut givarna mot varandra, när givarna är enade.

F: Den aspekten hade jag inte tänkt på, men är det ett demokratiskt förfarande, om harmoniseringen mellan givarna innebär att de får än mer makt?

S: Vi ska fortfarande stödja EO, så att de kan agera som ”watchdogs”, det är tanken.

Kommentar

Sadev uppger att det pågår en tolkningsprocess av PGU inom utvecklingsetablisemanget.

Enligt myndighetens tolkning så är det mottagarländernas näringsliv som i första hand ska stimuleras och att det är av vikt att de nationella institutionerna fungerar för att kunna

tillgodose en aktiv fördelningspolitik. Även denne informatör uttrycker att det är svårt att ”styra” näringslivet.

10 Sida, Infrastruktur och ekonomiskt samarbete, INEC.

INEC ansvarar för ämnesområden som: näringsliv och handel, tillväxt inom t.ex. infrastruktur och telecom, mikrofinans samt det ”bredare samarbetet” (se fotnot 14), (Sida, 2007).

F: Ni är den enhet på Sida som arbetar med att etablera samverkan med näringslivet, i enlighet med PGU. Kräver ni att de ni samarbetar med inom näringslivet har kännedom om PGU?

S: Nej, det kräver vi inte. Vi har ingen konternuerlig diskussion med alla som verkat som referensgrupp till Unis-rapporterna på det sättet. Däremot kommer vi att arbeta vidare med dem gällande specifika frågor som rör t.ex. krediter, det kommer snart en utredning gällande just de frågorna. Vi för också samtal med en grupp om hur upphandlingssamarbetet kommer att se ut i framtiden. Utvecklingsarbetet har förändrats, det handlar mer och mer om att arbeta med landsstrategier och inte med enskilda projektbistånd. Vidare går biståndet mot avbindning vilket parterna kommer att märka. Problemen ligger i att det dels finns olika bilder om vad PGU egentligen handlar om, och att parterna drivs av egenintresse. Vi kan bidra till att främja näringslivet genom att assistera med information, men vi kan inte arbeta med direkt främjande.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: I viss mån ligger den stora utmaningen med PGU i att inkorporera de övriga politikområdena. Sida är den myndighet som redan idag fungerar enligt PGU. Unisrapporterna visar att det är en knepig relation, den mellan näringslivet och biståndet. Det var därför de rapporterna togs fram. Vi måste ha en samklang med mål och visioner. Hur ska vi bejaka fler aktörer om det handlar om konkurrens om pengar? Den enda uttalade potten pengar som rör PGU är biståndet, det är därför allt plötsligt handlar om bistånd.

F: Det förs inte mycket debatt om makt i relation till PGU.

S: Nej, men det är en oerhört viktig fråga. Det gäller för regeringen att ge klara direktiv, ansvaret för PGU borde ligga på statsministern istället för en enhet på UD. Det är alldeles för låg nivå för att skapa koherens i saken. Det blir som en tunn fernissa, bara de initierade använder PGU, och plötsligt blir en intressant kraftigt handlingskraftig. Tanken är att det ska skapas ett Medborgarforum för att få ut PGU till allmänheten, det är viktigt att det kommer till stånd.

F: I båda Unis-rapporterna står det att ”företagens erfarenheter ska tas tillvara när biståndet utformas”. Hur menar de?

S: Om ett land gör en ”landstrategi” och prioriterar t.ex. energi och infrastruktur utveckling så kan Sida välja att satsa på det som harmoniserar med den svenska resursbasen.

F: Näringslivet anser att det finns en obalans i hur Sida fördelar biståndsmedel till samarbetspartners som t.ex. myndigheter och universitet. Förs det ett öppet samtal om att biståndsmedlen är skattepengar? Har ni definierat om det föreligger några skillnader mellan skatte-medel och fritt investeringskapital, som t.ex. allmännyttan aspekten?

S: Biståndsmedlen är skattepengar och det måste vi hantera genom att nå utvecklingsmålen med våra insatser. Omvärlden har stort förtroende för svenskt bistånd, vi har inte dubbla agendor, det är ingen som tror att vi gör en insats inom t.ex. telenätet och samtidigt väntar på att få sälja telefoner.

F: Jag jämför näringslivet och EO i utvecklingsarbetet, i PGUs anda. Som det ser ut nu så har EO en myriad av krav, vilket de självklart bör ha, för att få medverka i utvecklingsprocessen. Medan näringslivet inte har några explicita föreskrifter, de har inte ens krav på sig att känna till PGU. Hur ser du på den jämförelsen?

S: Det finns en rättslig skillnad mellan EO och näringslivet, eftersom EO finansieras via skattepengar. Vad det gäller samarbetet med näringslivet så står Swedfund för det, de arbetar med specialisering av biståndet. Vi som myndighet är inte så lämpliga att agerar på marknaden i rena affärsuppdrag. Men jag tror inte att investerarna måste uppfylla alla villkor i PGU.

F: Skulle man inte ens kunna ställa krav på att företagen återrapporterade t.ex. fem år efter att Swedfund lämnat projektet, för att kunna samla någon form av statistik och utvärderingsmaterial?

S: Jo, det är en bra idé. Swedfund hade ett tag tappat fokus på utvecklingseffekterna men de är på spår igen.

Kommentar

Även här framkommer det att det finns olika tolkningar och förväntningar på PGU, och att den politiska styrningen måste ligga på en helt annan nivå för att för att PGU ska kunna slå igenom de olika intressenternas egenintressen. Även Swedfund finansieras vi skattemedel.

11 Sidas ledning

F: Vad anser du allmänt om UNIS-rapporterna?

S: Det är bra att de gjordes, mycket var redan välkänt, annat inte, som att det finns attitydfrågor gentemot näringslivet på Sida visste vi inte. Många av rekommendationer var också bra, men vi håller inte med alla, vi kan t.ex. inte vara involverade i direkt främjande verksamhet. Vi har redan nu tagit tag i en hel del åtgärder som vi konkret arbetar med. Vi håller dessutom på att ta fram en handlingsplan över hur samarbetet med näringslivet ska gestalta sig i framtiden. UNIS-rapporterna är en signal på att något inte är bra, vi förstod att de skulle komma. Nu är det bara att lyda, vi går mot en ny riktning.

F: Vad anser du om att den referensgrupp som verkat i skapandet av UNIS-rapporterna är så pass liten som den är, så vitt jag kunnat finna så utgörs den i princip av två individer som visserligen representerar andra företag. Men med det oerhörda genomslag rapporterna haft, de är ett av underlagen till Sidas regleringsbrev. Anser du att det är anmärkningsvärt att referensgruppen inte varit större?

S: De är starka lobbygrupper, konsulterna utgör en stor uppdragstagare på Sida. Men jag vet inte om den hade behövt vara större.

F: Ett av företagen som ingår i en av lobbygrupperna, är bara till hälften svenskt ägt, hur ställer du dig till det?

S: Jag har inte tänkt på det, men det är UD som ansvarar för det.

F: Jag jämför näringslivet och EO i utvecklingsarbetet, i PGUs anda. Som det ser ut nu så har EO en myriad av krav, vilket de naturligtvis ska ha, för att få medverka i utvecklingsprocessen. Medan näringslivet inte har några explicita föreskrifter, de har inte ens krav på sig att veta vad PGU är. Hur ser du på den jämförelsen?

S: Det är en intressant jämförelse.

F: Dessutom råder det stor obalans i hur de båda parternas deltagande utvecklingsprocessen behandlas i regleringsbrevet. Där uppmanas ni att utvidga samverkan med näringslivet, medan EOs handlingsutrymme begränsas. T.ex. kommer informationsanslaget för EO att beläggas med en egeninsatts. Hur kommenterar du det?

S: Ja, det är intressant. Vi har ett etablerat samarbete med EO. Förr sprang näringslivet här och fick projekt, så är det inte nu. Så nu drar man på så in i norden, att vi ska fortsätta samarbetet med näringslivet.

F: Men det finns inte ens några färdig formulerade kravställningar gentemot näringslivet.

S: Det är Swedfund som arbetar med näringslivet, det ligger utanför Sidas mandat. Vi kan förmedla information till näringslivet, men näringslivet vill att vi ska ha en främjarroll, det är ett problem att veta vad som gäller.

F: I regleringsbrevet står det att ni ska återrapportera hur ni arbetar med bl.a. Paris deklARATIONEN. Ni ska rapportera samtliga indikatorer utom nummer 2, och 8. Nummer 2 gäller både mottagarlandet och givarlandet och avser hur länderna arbetar med transparens i sina åtagande. Indikator nummer 8 gäller åtagandet att avbinda biståndet. I den samlade kontexten i regleringsbrevet, där ni uppmanas att ge näringslivet större deltagande. Hur ser du på att ni inte behöver redovisa för hur ni arbetar med transparens och avbindning?

S: Det har jag inte sett! Jag får återkomma till dig om det, eller så får du tala med vår överdirektör.

F: Ni har fått omfattande återrapporteringskrav i det här regleringsbrevet, hur kommenterar du det?

S: Vi har framfört att vi också anser att det är en enorm mängd och försökt att få dem minskade. Men det fick vi inte.

F: Har ni blivit tilldelade mer resurser för ändamålet?

S: Nej.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: På många sätt. PGU påverkar alla politikområden men mest biståndet. Grejen är att alla politikområden ska enligt PGU *bidra* med sina medel i utvecklingsprocessen, men för det vill de *ha* biståndsmedel.

Kommentar

Den mest överraskande kommentaren i denna intervju var att informatören inte var medveten om att det finns spänningar mellan Sida och näringslivet. Vidare anser denna informatör att det inte är Sidas roll att vara direkt näringslivsfrämjande. Jag anser att sista meningen i intervjun är en stram och slagfärdig analys av vad som sker i utvecklingsprocessen idag.

12 UD, enheten för utvecklingspolitik

Denna avd. arbetar bl.a. med regleringsbrevet. Enheten ansvarar bl.a. för att samordna regeringens arbete med en samstämmig politik för global utveckling (PGU). (Regeringskansliet, UD-UP, 061206).

F: Jag har tagit del av UNIS-rapporterna, de har fått ett stort genomslag i regleringsbrevet till Sida. Men det finns inte någon färdig kravställning på hur näringslivet ska uppfylla utvecklingsmålen. Hur kan det komma sig att regleringsbrevet ändå uppmanar till samarbete?

S: Det finns ett regeringsbeslut kring en handlingsplan om hur samarbetet med näringslivet ska gå tillväga, Sida arbetar också på en plan. Vi kommer att samla Sida och Swedfund i processen, säkert är att Swedfund kommer att utvidgas. Men jag förstår att du tycker att arbetsgången är lite omvänd, att först uppmana samarbete och sen skriva riktlinjer.

F: Hur stor inverkan kommer de båda lobbygrupperna ha i skapandet av handlingsplanen?

S: Vi kommer att lyssna på dem och ta in deras synpunkter. 2007 blir ett viktigt år för vilka prioriteringar som görs. Det finns konflikter inom UD, Sida och näringslivet om hur vi ska förhålla oss till avbindningen, men vi måste följa Parisdeklarationen. Det är svårt att utgå ifrån ett behovsorienterat bistånd om man bara ska använda svenska företag, det finns en schism om det.

F: Jag har intervjuat Swedfund, de anser inte att det är nödvändigt att företagen känner till kontentan av PGU, hur ser du på det?

S: Det är kontroversiellt.

F: Men de har ju en avgörande roll i den framtida utvecklingspolitiken.

S: Det finns kommunikationsproblem mellan Swedfund och Sida, det är oroande. Men Swedfund har fått direktiv att de måste ha tydligare krav på utvecklingseffekterna i sina projekt, de måste ha riktlinjer och instrument.

F: Hur kan det komma sig att näringslivet inte deltar i de multilaterala upphandlingarna som komplement till medverkan i det svenska biståndet?

S: Det undrar vi också, men de är direkt ovilliga att ta del av de upphandlingarna. Man hänger kvar vid en skyddad verkstad.

F: Jag jämför näringslivet och EO i utvecklingsarbetet, EO har just fått nya anvisningar, fokus ligger på utvecklingseffekterna. Anvisningarna ställer höga krav på fattigdomsanalyser, effektivitet, mätbarhet och åiterrapportering. Varför kan ni inte använda dessa befintliga anvisningar för att reglera samarbetet med näringslivet, det ända ni behöver göra är att modifiera dem.

S: Jätte intressant, det var nytt för mig, det ska jag följa upp.

Kommentar

Även denne informatör påtalar att det finns konflikter inom UD och Sida hur avbindningen av biståndet ska hanteras. Hur samarbetet med näringslivet ska regleras var inte framtaget vid denna intervju.

13 UD, enheten för utvecklingspolitik

Denna informatör tillhör samma enhet som den föregående.

F: Hur samordnas PGU mellan de olika politikområdena?

S: Enligt Sida så är PGU samma sak som biståndspolitik, men så är det inte, PGU innebär att det ska vara ett brett politiskt samförstånd.

F: I 2006 års regleringsbrev får 12 000 000 SEK användas för kommunikation om PGU och för utvecklandet av ett medborgarforum för global utveckling (UD, 061207: s.7). Användes den budgeten?

S: Nej, vi använde den inte fullt ut.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: PGU ska ge en ökad samstämmighet, det ställs krav på t.ex. handelspolitiken och bjuder in olika åsikter. Ingen har stridigt för biståndspolitik på länge, PGU politiserar biståndet, det är bra. Men samtidigt kan PGU försvaga Sida, UD har tolkningsföreträdde, men Sida har länge agerat väldigt självständigt så det skapas lätt friktion.

F: I PGU står att ”Målkonflikter bör tydliggöras och bli föremål för tydligt medvetna och övervägda val” (Prop. 2002/03:122: s.31). Hur har det fungerat?

S: Regeringen ansvarar för uttolkningen. Vi har haft diskussioner under 2 års tid gällande tolkningen av PGU. Huruvida PGU föreskriver att näringslivet ska involveras eller att biståndet skall komma näringslivet tillgodo. Men det sist nämnda är en grov missuppfattning. Den uppfattningen är att ta ett steg tillbaka. Vi får se vad regimskiftet innebär, men det kommer att innebära nya roller för EO och näringslivet. Men de som uttalar sig mest är de som tycker de får för liten del av de 30 miljarderna som biståndsbudget utgör.

F: Jag har jämfört Näringslivet och EO i utvecklingsarbetet, EO har just fått nya anvisningar, fokus ligger på utvecklingseffekterna. Anvisningarna ställer höga krav på fattigdomsanalyser, effektivitet, mätbarhet och återrapportering. Skulle inte samma anvisningar kunna

modifierade för att passa näringslivet, kunna användas för att reglera det fortsatta samarbetet?

S: Det var en bra poäng, att ha lika krav på näringslivet som för EO.

14 UD, Afrikaenheten

Enheten ansvarar dels för Sveriges utrikes- handels- och biståndspolitiska relationer i Afrika söder om Sahara och dels för frågor gällande EU:s relationer med dessa länder (Regeringskansliet, UD-AF, 061206).

F: I utredningen ”Att ta itu med fattigdom. Krediter och garantiers nya roll i svenskt bistånd”³³ föreslås ett utökat användande av krediter och garantier i det bilaterala biståndet, hur går dessa förslag ihop med Parisdeklarationens (se 3.2) ansats att avbinda och harmonisera biståndet?

S: Jag tycker utredningen är att ta ett steg tillbaka. Det finns inget i Parisdeklarationen som stipulerar näringslivets medverkan i utvecklingsprocessen, eftersom näringslivets medverkan skapar ett bistånd som blir utbudsorienterat istället för behovsorienterat. Den nya regeringen får bekänna färg i vår hur de ställer sig i saken.

F: Hur påverkar PGU Sida som utvecklingsagent?

S: Det blir splittrade gracer. Men meningen med PGU var inte att Sida skulle bli ett instrument för att dela ut pengar till olika aktörer. Med det finns inget politiskt tryck på att PGU ska fungera, det är lagt på en alldeles för låg politisk nivå.

F: I en artikel i Sidas tidning ”OmVärlden” sägs det att det ideala vore att kanalisera allt svenskt bistånd via de multilaterala organisationerna (OmVärlden, 060203). Hur kommenterar du det?

)

³³ ”Att ta itu med fattigdomen – krediter och garantiers nya roll” är en statlig utredning som blev färdig först efter att denna intervju genomförts. Utredningens slutsats är att bundna u-krediter ”...strider mot svensk bistånds- och näringspolitik” efter som de tvingar mottagarländerna att köpa svenska varor och tjänster. Huvudansvarig för utredningen, Claes Lindahl, säger i en intervju i Sida tidningen OmVärlden, att u-krediterna ”.. är en skamfläck för det svenska biståndet” (Resare, 070306: s.1).

S: Ja, ur mottagarländernas perspektiv vore det bäst, eftersom det vore lättare att kontrollera att biståndet var behovsorienterat. Men de multilaterala organisationerna är inte effektiva nog som det är idag för klara den uppgiften.

F: Vad är EOs roll i utvecklingsprocessen?

S: De har en viktig roll. Dels ska de verka som lobbyister, dels som övervakare av demokratiseringsprocesserna och som "watch dogs" så att parterna arbetar i transparanta system.

F: Hur ser du på de olika scenarierna som EO och näringslivet verkar i, EO regleras av anvisningarna som ställer höga krav på deras arbete, som fattigdomsanalyser, effektivitet, mätbarhet och åiterrapportering. Medan näringslivet inte omfattas av några explicita krav, hur kommenterar du det?

S: Det är den nya politiken, du kommer att se mer av den. Den nya regeringen är mer misstänksam mot EO än mot näringslivet. Men vi kommer inte att hitta lösningen på fattigdomen enkom genom näringslivet.

Kommentar

Även denna informatör anser att PGU ligger på för låg politisk nivå, och att näringslivet prioriteras framför EO.