

# BISTÅNDSPOLITIKENS MOTSÄGELSER OM KUNSKAP OCH TEKNIKÖVERFÖRING

- FRÅN KONKRET PRAKTIK TILL ABSTRAKT POLICY

Tomas Kjellqvist

Blekinge Institute of Technology  
Doctoral Dissertation Series No. 2013:09  
School of Planning and Media Design



**Biståndspolitikens motsägelser om  
kunskap och tekniköverföring  
- från konkret praktik till abstrakt policy**

Tomas Kjellqvist



Blekinge Institute of Technology doctoral dissertation series  
No 2013:09

**Biståndspolitikens motsägelser om  
kunskap och tekniköverföring  
- från konkret praktik till abstrakt policy**

**Tomas Kjellqvist**

Doktorsavhandling i  
Teknovetenskapliga studier



School of Planning and Media Design  
Blekinge Institute of Technology  
SWEDEN

## Blekinge Institute of Technology

Blekinge Institute of Technology, situated on the southeast coast of Sweden, started in 1989 and in 1999 gained the right to run Ph.D programmes in technology. Research programmes have been started in the following areas:

Applied Signal Processing  
Computer Science  
Computer Systems Technology  
Development of Digital Games  
Human Work Science with a special Focus on IT  
Interaction Design  
Mechanical Engineering  
Software Engineering  
Spatial Planning  
Technoscience Studies  
Telecommunication Systems

Research studies are carried out in faculties and about a third of the annual budget is dedicated to research.

Blekinge Institute of Technology  
S-371 79 Karlskrona, Sweden  
[www.bth.se](http://www.bth.se)

2013 Tomas Kjellqvist  
School of Planning and Media Design  
Publisher: Blekinge Institute of Technology,  
SE-371 79 Karlskrona, Sweden  
Printed by Printfabriken, Karlskrona, Sweden 2013  
ISBN: 978-91-7295-259-1  
ISSN 1653-2090  
urn:nbn:se:bth-00559

Abstract in english

## **Contradictions on knowledge and technology transfer in the politics of Swedish Aid: From concrete practices to abstract policies**

### Summary

This thesis analyzes how knowledge and technology related issues have been discussed in debates on aid in the Swedish Parliament during the period 1971 to 2011. Knowledge and technology were high on the Swedish aid agenda during the 1970's and the 1980's. This interest was connected to the Swedish Aid goals to assist poor countries to increase their economic growth and to win both political and economic independence. The debt crisis and the end of the Cold War changed the aid goals in favor of democracy and human rights rather than economic growth and independence. Along with this change grew increasing demands on conditionality connected to Swedish aid. Work modalities changed to favor "policy aid" instead of material interventions. Knowledge and technology got a much more marginalized role under this regime.

Recent debates want to re-instate technology transfer, now connected to the agenda for climate change mitigation. There are several lessons to learn from the history of Swedish aid, particularly related to research cooperation and to support for industrialization and to the private sector. Using an innovations-systems approach to analyze these lessons may provide guidelines for future interventions for cooperation on knowledge development and innovations for inclusive development.

# **Biståndspolitikens motsägelser om kunskap och tekniköverföring: Från konkret praktik till abstrakt policy.**

## Sammanfattning

I denna avhandling analyseras hur kunskaps- och teknikfrågor diskuterats i den svenska riksdagens biståndspolitiska debatt. I denna debatt låg frågor om kunskap och teknik högt på dagordningen när biståndets mål under 1970- och 80-talen var att stödja fattiga länders politiska och ekonomiska oberoende så att de kunde förbättra befolkningens levnadsvillkor socialt, ekonomiskt och politiskt. Skuldskrisen och det kalla krigets slut ändrade de biståndspolitiska målen från stöd till fattiga länders politiska och ekonomiska oberoende till fattiga människors rättigheter. I biståndspolitiken från 1990-talet till våra dagar blev politiska villkor och statliga ekonomiska reformer viktigare än de fattiga ländernas möjlighet att bygga upp egen kunskap och teknik för att lösa sina problem. Det policybistånd som växte fram ändrade också biståndets arbetssätt.

I det svenska biståndets början var kunskapsöverföring genom yrkesutbildning en självklarhet. Kort därefter svarade Sverige på FN:s vädjan att bistå utvecklingsländerna att bygga upp sina egna forskningsinstitutioner. De borgerliga politikerna i riksdagen drev på för att svensk industri skulle få möjligheter att delta i biståndet med sin kunskap och erfarenhet. Med dessa biståndspolitiska schackdrag från 1970- och 1980-tal gav Sverige utrymme företags- och forskar-världen att delta aktivt i biståndet med element som rätt hanterade kanske kunnat hjälpa även de fattigaste länderna att grundlägga sina egna innovationssystem. Policybiståndet flyttade biståndet till en arena där istället politiker och byråkrater var experterna. Det blev då deras kunskaper som skulle överföras för att bygga liberal demokrati, marknadsekonomi och god statsförvaltning.

I samband med klimatförhandlingarna har den svenska biståndspolitiska debatten på nytt uppmärksammat tekniköverföringen. Svårigheten är nu att bidra till att alla världens människor får tillgång till energi samtidigt som koldioxidutsläppen måste minska. Tekniköverföring från de rika länderna till de fattiga ska lösa problemet, säger debattörerna, men är oense om det är biståndet som ska betala. Det är inte bara bristen på finansiering som hindrar denna lösning. Tekniköverföringens möjligheter har problematiserats i teorier om nationella innovationssystem som pekar på en bredd av förutsättningar som måste finnas på plats för framgångsrikt tekniskt lärande. Riksdagsledamöterna har inte tagit med denna problematisering till debatten. De har inte heller dragit erfarenheter från den biståndspolitiska debattens drygt 50 åriga historia. I den finns lärdomar att dra av politikernas motsägelsefulla tal om att stödja utvecklingsländerns strävan att bygga upp förmågan att lära sig om, anpassa och utveckla sin egen teknik.

Tack!

Till mina handledare Lena Trojer och Claes Brundenius för tålmod och stöd.

Stort tack till Lena Trojer, för att hon gav mig möjligheten att göra detta arbete inom forskningsinriktningen Teknovetenskapliga studier. Hon får dela detta tack med personalen på sektionen för planering och mediedesign som fått mig att känna mig välkommen.

Särskilt tack till min livskamrat Kristina Mattsson, bland annat för många kloka råd under arbetets gång. Hon får också dela tacket med min son Ville, som kompensation för att jag varit disträ och ensidigt tråkig.

Till de forna arbetskamraterna på SAREC och Sidas olika forskningsavdelningar, enheter och sekretariat. Har tänkt på er ofta under arbetet och inspirerats att fortsätta när det känts tungt.

Vill också tacka kollegor och vänner inom nätverken AfricaLICs och Pan African Competitiveness Forum, PACE. Ser fram mot att få fortsätta arbeta tillsammans med er i min nya situation.

Sist, och absolut minst, tack till Gunilla Carlsson och Anders Nordström för att de gjorde Sida till en omöjlig arbetsplats. Det gav mig knuffen att äntligen börja forska själv.



# Innehållsförteckning

Abstract in English - Contradictions on knowledge and technology transfer in the politics of Swedish Aid: From concrete practices to abstract policies	7
Sammanfattning - Biståndspolitikens motsägelser om kunskap och tekniköverföring: Från konkret praktik till abstrakt policy	8
Kapitel 1 - Biståndspolitikens motsägelser om kunskap och tekniköverföring: Från konkret praktik till abstrakt policy	17
Det svenska biståndets mål och medel	18
De biståndspolitiska kontroversernas jordmån	21
Utmaningar för det svenska energibiståndet	23
Antydningar till innovationspolitik i svensk biståndspolitik	24
Forskningsfrågorna	26
Avhandlingens disposition	27
Kapitel 2 - Epistemologi	31
Min syn på kunskap	31
Haraway och situerad kunskap	32
Polanyi och den tysta kunskapen	35
Bourdieu, makt och kunskap	37
Innovationssystem, evolution, lärande och stigberoende	42
De situerade kunskaperna i riksdagens biståndspolitiska debatt	57
Kapitel 3 - Tekniköverföring och bistånd	59
Mitt urval av förkunskaper kring bistånd och tekniköverföring	59
Tekniköverföringens logik	59
Kritiken av biståndet	62
Bör biståndet reformeras eller kan det ersättas med internationellt samarbete i en multipolär värld?	65
Forskningsfrågorna om biståndet från ett lärande och innovationsperspektiv	65
Har svensk biståndspolitik skapat förutsättningar för utvecklingsländerna att formulera sin innovationspolitik?	66
Hur har svensk biståndspolitik uppmärksammat innovationer för inkluderande utveckling?	69
Hur har biståndspolitiken uppmärksammat myndigheter, företag och organisationer som kan främja innovationer i och för utvecklingsländer?	71
Hur har biståndspolitikerna sett på frågor om teknikens roll och teknikval i utvecklingsländer?	73
Svenska erfarenheter av innovationssystem och samarbete mellan stat, forskning och industri inom energisektorn	75
Kapitel 4 - Metod	79
Materialet	81
Materialet från regering och riksdag	81

Analys i QDA Miner	84
Analysmetoden	86
Läsanvisningar	87
Kapitel 5 - Hur riksdagsdebatten formar biståndets habitus och doxa	89
Svensk biståndspolitik skapar möjligheternas rum ifrån externa influenser	89
Beskrivning av regeringsinnehaven	92
Biståndsdebattens rörelse över tid	94
Debatten fångad i nyckelord	94
Habitus i riksdagens biståndsdebatt	95
Biståndets mål	97
Kampen om anslagen	97
Länderval	101
Myndighetsorganisationen	107
Kapitel 6 - Kontroverser om målen	109
Biståndets mål	109
Oberoendemålet	110
Oberoendemålet, produktionen, kunskap och handeln	111
Oberoendemålet och skulderna	112
Oberoendemålet och biståndets bindningar	115
Argumenten mot oberoendemålet	118
Oberoendemålet och förutsättningarna för innovationspolitik inom biståndet	119
Demokratimålet	121
Demokratidebattens historia	122
Är det ekonomin som driver demokratin eller demokratin som driver ekonomin?	128
Demokrati och marknadsekonomi	133
Slutsatser om demokratimålets inverkan på möjligheterna att stödja innovationspolitik	137
De nyare målen: Miljö och jämställdhet	137
Jämställdhetsmålet	139
Mot en politik för global utveckling	140
Perspektiven	145
Huvuddragen	146
Kapitel 7 - Riksdagens väg mot policybiståndet	149
Villkor som bör ställas på samarbetspartners	150
Dialog och andra metoder i biståndet	152
Syften och former för dialogen förändrades under tidens gång	153
Dialogens tonläge	154
Dialoger + insatser = sant > Policybistånd	155
Betalningsbalansstöd och allmänt budgetstöd	157
Policys och strategier för samarbetet	159
Policy som styrinstrument	160

Policy som styrinstrument för andra biståndsaktörer	161
Lärande för policy	161
Policy för att synliggöra tematiska frågor	162
Policy som instrument i det ordinarie biståndet och i mottagarländerna	164
Kapacitetsutveckling	165
Produktionsinriktad kapacitet	167
Mottagarkapacitet	168
Förvaltningsinriktad kapacitetsuppbyggnad	169
Kapitel 8 - Forskningssamarbete	173
Forskningssamarbetets ursprung	173
En forskningsmyndighet föds	177
Forskningssamarbetet sökte sina former men ställdes utanför viktiga innovationsområden	179
Forskningssamarbetet fann sina former genom samlad erfarenhet	183
Svenska forskningsinstitut?	184
Forskning och utbildning	185
Forskningssamarbetet mot nya former	189
Forskningssamarbetet mot millennieskiftet	192
Kapitel 9 - Näringslivet och biståndet i riksdagsdebatten	195
Uppförandekoder och regelverk för företag i utvecklingsländer	199
Debatt om uppförandekod för multinationella företag	200
Uppförandekod om tekniköverföring	201
Debatter kring patentfrågor	202
Debatt om arbetsmiljöfrågor	203
Debatten om biståndets avbindning	205
Analys av debatterna kring uppförandekoder och regleringar	207
Krediter och garantier	207
En socialdemokratisk grund	210
Industribiståndsutredningen 1972	212
Den borgerliga trepartiregeringen breddade biståndet	213
De socialdemokratiska regeringarna ville samordna kredithanteringen	218
Socialdemokratin ville utreda u-krediterna på nytt	221
En borgerlig fyrtrepartiregering	221
Socialdemokratiskt återtåg vid "historiens slut"	223
Alliansregeringen tog vid när historien inte tog slut och vrider tiden tillbaka till framtiden	227
Kapitel 10 - Energifrågornas behandling i riksdagen	231
Energibiståndets ursprung och formation i oljekrisens tecken	231
En internationell dagordning för energin tar form och kommer av sig	233
Det svenska energibiståndet utformas	239
Vattenkraften, den svenska paradgrenen?	239
Kotmaleprojektet	240
Energibistånd efter Kotmale	242

Vad lärde sig Socialdemokraterna av Kotmale?	243
Kritik mot andra dammprojekt	244
En allmän kritik mot storskaliga dammbyggnationer	245
Och ändå ny kritik	247
Var vattenkraften så problematisk?	247
Förnybar energi	248
De förnybara energikällorna under Socialdemokraternas 1980-tal	248
Energibiståndet under Socialdemokraternas långa 90-tal	249
Landsbygdens energi	253
Kapitel 11 - Diskussion: Har svensk biståndspolitik givit förutsättningar för innovationer och innovationssystem i utvecklingsländer?	255
Har svensk biståndspolitik skapat förutsättningar för utvecklingsländerna att formulera sin innovationspolitik?	255
Hur har svensk biståndspolitik uppmärksammat innovationer för inkluderande utveckling?	257
Hur har biståndspolitikerna sett på energipolitik och energiteknik?	260
Hur har biståndspolitikerna sett på frågor om teknikens roll och teknikval i utvecklingsländer?	262
Hur har biståndspolitiken uppmärksammat myndigheter, företag och organisationer som kan främja innovationer i och för utvecklingsländer?	263
Forskningssamarbete	263
Företagsamhet	265
Kommuner	266
Statliga myndigheter	267
Enskilda organisationer	267
Hur har biståndspolitikerna velat stödja lärande i företag baserade i utvecklingsländer och kunskapsöverföring från svenska företag?	268
Hur har biståndspolitikerna möjliggjort lärande genom utbildning och forskning?	270
Kapacitetsutveckling	271
Avslutande diskussion	272
Litteraturlista	275
Källförteckning	279
Utrikesutskottets betänkanden	279
Noter	281

Tabell 1 Myles och Bourdieus syn på "Doxa"	40
Tabell 2 Situerade kunskaper inom det politiska	48
Tabell 4 Situerade kunskaper inom byråkratin	49
Tabell 4 Situerade kunskaper inom vetenskapen	52
Tabell 5 Situerade kunskaper inom näringslivet	56
Tabell 6 David Harveys bild av kapitalets fyra cirkulationsfält	60
Tabell 7 Sammanställning av Sveriges regeringar under biståndets epok	93



## Kapitel 1

### **Biståndspolitikens motsägelser om kunskap och tekniköverföring: Från konkret praktik till abstrakt policy.**

I Afrika söder om Sahara lever 75 % av befolkningen utan elektricitet. Åker vi utanför städerna har endast 8 % av befolkningen tillgång till elektricitet, allt enligt Internationella Energibyråns, IEAs World Energy Outlook(2006). Denna brist är kontroversiell på flera sätt. Den pulserar i centrum av de internationella klimatförhandlingarnas misslyckanden, där utvecklingsländerna ser risken att restriktioner av utsläpp skulle förhindra deras möjligheter att komma i kapp ekonomiskt och tekniskt. Utvecklingsländerna behöver använda mer och billigare energi för att öka produktiviteten och kunna erbjuda sina medborgare de materiella grunderna för välfärd.

Bland överenskommelserna ingår att de rika länderna ska hjälpa de fattiga att få tillgång till energi-och miljöteknik, som kan bidra både till minskad klimatpåverkan och ökad utveckling<sup>1</sup>. Vi kan knyta förhoppningar till dessa överenskommelser. Samtidigt måste vi ställa oss frågan hur denna brist kan vara så stor efter mer än 50 år av bistånd från de rika till de fattiga. Hur ska våra politiker ge oss hopp om de nya överenskommelsernas framkomlighet, när erfarenheten av bistånd på energiområdet gränsar till förtvivlan?

Vi behöver politiskt stöd till olika aktörer med kunskaper och idéer om lösningar på energibristen i utvecklingsländer. Vi behöver lära av tidigare politiska debatterna bakom biståndets framgångar och misslyckanden. I detta lärande ligger frågor om vad svenska biståndspolitiker sett som prioriterade och strategiska handlingar för att hjälpa

fattiga länder att komma i kapp de rika, ekonomiskt, tekniskt, politiskt och socialt. Vi måste försöka blottlägga hur olika synsätt på samhälle och utveckling spelat in i dessa prioriteringar. Vi måste förstå hur målsättningar vuxit fram som kompromisser mellan olika synsätt. Biståndets resultat är bland annat beroende av hur dessa målkompromisser förstås och missförstås, tolkats och vantolkats. Det är också beroende av hur andra aktörer än politikerna och biståndets byråkrater bjudits in att delta i målens förverkligande, både hemma i biståndsgivarländerna och i mottagarländerna.

I denna avhandling har jag valt att studera den svenska riksdagsdebatten om bistånd under en period från 1971 fram till våra dagar. För att göra detta någorlunda hanterligt har jag begränsat studien till att utgå ifrån betänkanden från den svenska riksdagens utrikesutskott. Mitt huvudintresse har varit att förstå förändringar i biståndspolitikens stora drag över en lång tid. Jag har också valt att rikta blicken mot de biståndspolitiska kontroverser som direkt eller indirekt påverkat utformningen av biståndet till bygandet av fysisk infrastruktur, närmare bestämt till energisektorn.

Biståndet och biståndspolitiken har under åren utvecklat ett debattklimat som präglas av vanor och av ett antal begrepp och resonemang som kommit att tas för givna. Min studie riktas därför mot vanorna och det som i varje tid tas för givet. För att kunna analysera vanor har jag valt att inspireras av Pierre Bourdieus begrepp "habitus" (Bourdieu 1984), som visar hur vanor formas i sociala sammanhang och hur de påverkar våra handlingsalternativ. För att studera det som tas för givet lånar jag återigen av Bourdieu, denna gång begreppet "doxa" (Bourdieu 1998b och 2003), som kopplar ett grepp kring de osynliga regler som styr hur vi diskuterar saker i allmänna eller särskilda samhälleliga fält.

För att kunna ställa vanor och det för givet tagna till beskådan har jag valt en begreppsapparat, som inte använts inom biståndsvärlden, men som i sin kärna handlar om de sociala och ekonomiska drivkrafterna bakom teknisk utveckling. Men hjälp av "innovationssystemanalys" (Lundvall 1992, Nelson 1993 och Edqvist 1999) får jag lättare syn på de element i den biståndspolitiska debatten, som påverkat möjligheten att investera i och underlätta kunskaps- och tekniköverföring. Denna skolbildning har samma rötter som utvecklingsekonomiska och utvecklingsteoretiska skolbildningar. Tankarna om att sent industrialiserade länder kan komma ikapp de dominerande ekonomierna fanns ursprungligen hos båda. Mycket av den utvecklingsteoretiska diskursen har under senare år handlat om hindren i de fattigaste länderna. Innovationsystemteoretikerna har istället fokuserat på teknikens och lärandets roll i de mer framgångsrika länderna. I enlighet med denna skolbildning fokuserar jag optiken på att synliggöra i vilken utsträckning biståndspolitiken under de gångna 50 åren kan tolkas som en "innovationspolitik" och i vilken mån den har möjliggjort för "innovations-systemets aktörer" att samverka kring nya tekniska och sociala lösningar kring de fattigas basbehov.

## **Det svenska biståndets mål och medel**

Sverige har gett bistånd till utvecklingsländer i mer än 50 år. Under lika lång tid har biståndets nytta debatterats och ifrågasatts. Biståndet har omorganiserats, koncentre-

rats, omdirigerats och omprioriterats. Efter andra världskriget tänktes biståndet som en insats för att hjälpa de tidigare koloniserade länderna att komma i fatt de industrialiserade ländernas tekniska kunnande, deras välfärdsstater och deras ekonomiska uppsving. Ambitionen kan idag ses som naiv, men det går att urskilja länder som inhämtat försprånget, och kanske rentav passerar, och de som verkar hopplöst frånsprungna.

I det tidiga svenska biståndet var kunskap och teknik viktiga beståndsdelar. Inspirationen kom från diskussioner och praktik inom FN-systemet. Yrkesutbildningar och varor från svensk industri skulle hjälpa till att överbrygga bristsituationerna. Biståndets ursprungliga mål formulerades i proposition 1962:100 med huvudinriktningen att minska fattigdomen och med delmålen att bidra till produktionsökning och medverka till en samhällsutveckling i politiskt demokratiskt och socialt utjämnande riktning. I det sentida svenska biståndet är minskningen av fattigdomen fortfarande huvudmålet. Däremot är målet att bidra till en demokratisk samhällsutveckling starkare uttalat. Något uttalat mål om produktionsökning nämns inte. Det finns där, som en outtalad förutsättning för fattigdomsminskning. Både de nya och de ursprungliga biståndspolitiska målen sätter biståndet i ett vidare utvecklingsperspektiv. Biståndet ska verka bredvid handel och annat utbyte mellan Sverige och utvecklingsländerna.

I den sentida varianten, *"Politiken för global utveckling"*, PGU, är det övergripande målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Inom ramen för detta har det internationella utvecklingssamarbetet, biståndet, fått ett eget mål: *"att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att skapa sina levnadsvillkor"*. Utvecklingssamarbetet ska numera genomsyras av ett rättighetsperspektiv och av de fattigas perspektiv på utveckling<sup>2</sup>. Det ska också byggas kring åtta huvuddrag, där tre handlar om grundläggande värderingar, som demokrati och god samhällsstyrning, respekt för de mänskliga rättigheterna och jämställdhet mellan kvinnor och män. Tre av huvuddragen handlar om hållbar utveckling: hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön, ekonomisk tillväxt samt social utveckling och trygghet. De två sista huvuddragen gäller konflikthantering och globala gemensamma nyttigheter. Sedan PGU antogs 2003 har Alliansregeringen prioriterat och omformulerat tre av huvuddragen: biståndet ska nu främst arbeta med demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet samt miljö och klimat.

Min nyfikenhet väcks kring händelseförloppet mellan de två målen. Vilken resa har det svenska biståndet gjort? Det är en resa från startpunkten att tydligt vilja bidra till att öka de ekonomiska värdena genom kunskap och teknik för ökad produktion. Resan har nu gått till att fokusera på förändring av människors värderingar, som i två av de tre nuvarande prioriteringarna. Denna förskjutning kan ses som ett kliv från det materiella till det symboliska, från konkret och påtagligt till abstrakt och en mera undanglidande och svårhanterlig problematik. Samtidigt med denna glidning från det påtagliga till det undflyende har kraven på effektivitet och synliga resultat ökat. Redan här kan vi skönja en inneboende konflikt mellan målsättningar och förväntningar.

För att förstå denna resa har jag analyserat riksdagsdebatten kring biståndet. Biståndspolitik har likheter med innovationspolitik. Båda måste täcka in ämnesområden som normalt hanteras var för sig. Skolpolitik, hälsopolitiska aspekter, energi-, industri-

och handelspolitik etc. är alla aspekter av biståndspolitik. Debatten blandas dessutom upp av olika tvärfrågor som demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Biståndsdebatten har därför en tendens att bilda en härva av resonemang där olika sakfrågor snärjer in sig i varandra. Möjligheten att uttolka målen och de föreslagna metoderna kan då bero på hur olika parallella debatter faller ut och hur resultaten av dessa förstärker eller försvagar varandra. Innovationssystemansatsen ger en möjlighet att börja spjälka upp systemet och synliggöra de nödvändiga elementen och samarbetsrelationerna.

För att analysera en sådan sammanflätad process har jag lånat begrepp från feministisk forskning. Donna Haraway (1997), och senare Karen Barad (2007), talade om diffraktion som ett bättre analysredskap än reflektion, när det gäller att analysera sammanflätade fenomen (entanglement). I sin tur har de använt begreppet i överförd mening från fysikens vågrörelselära, där vågor, som bryts mot varandra förstärker eller försvagar varandra. Det mönster som blir resultatet är alltmer oväntat och oberäkneligt ju fler och ju mer olikartade vågor, som möts i brytpunkterna. I den överförda meningen, säger Barad, är det svårt att tala om händelser och utfall som resultat av avsikter.

Bourdieu (1977), talar på liknande sätt om habitus som mönster som styr handlingsmönster. I hans bild är människors handlingar inte resultat av medvetna strategier utan snarare om vad jag tolkar som vanans makt. Med denna öppenhet för att den biståndspolitik som förs inte nödvändigtvis kan härledas från något enskilt partis eller motionärs avsikter tar min analys avstamp i en osäkerhet. Denna osäkerhet delar jag med den underliggande teoretiska strömningen inom innovationssystemanalys, den evolutionära ekonomi som bland annat Richard Nelson (2005) förespråkar. Istället för att se ekonomi som en strävan att nå jämvikt vill Nelson betrakta ekonomiska händelseförlopp som dynamiska och som serier av resultat av slumpvisa element, trögheter och mekanismer för att sålla fram det som kan överleva. En viktig slutsats från Nelsons tankar dras av en annan innovationsteoretiker, Charles Edqvist (1999) när han talar om att innovationssystem inte kan planeras fram. Inom biståndsdebatten har William Easterly (2006) kritiserat biståndet just för att vara alltför inriktat på att planera fram resultat. I motsats till detta utpekande av förutbestämda vägar skulle Easterly vilja se ett bistånd som mer förutsättningslöst understödde sökandet efter lösningar. Nelson talar om att innovativa företag sätter upp rutiner för innovation. Med Bourdieus ord skulle det heta att innovativa företag skapar en habitus som leder till innovation. Min fråga är om det inom biståndspolitik funnits ansatser att skapa innovationsfrämjande habitus inom biståndet?

Med dessa exempel från feministiska tolkningar av fysiken, från sociologi, från innovationssystemteori och biståndsteori, vill jag rama in min ansats till analys. Jag strävar inte efter att förstå de politiska partiernas maktspel eller positionerande i sig. Jag vill snarare förstå hur de alla bidragit till att förskjuta biståndets verksamhetsfält över tiden. Med analysen vill jag göra synligt hur de rörelser de satt igång förstärkt eller försvagat varandra. I en sådan evolutionär process synliggörs ett system av aktörer, relationer och funktioner som i vissa kombinationer främjar innovation och utveckling men i andra konstellationer motverkar och bromsar.

## De biståndspolitiska kontroversernas jordmån

Den biståndspolitiska debatten har inte förts oberoende av annan politisk debatt inom och utanför riksdagen. Att fånga de olika influenser från utrikes- och inrikespolitik som påverkat skulle vara en stor och svår uppgift. Jag kommer att visa på sådana, där källan är uppenbar, men jag kommer inte att efterforska påverkan i olika detaljer. Jag nöjer mig här med några allmänt kända historiska svep, som ger en bakgrund till hur den biståndspolitiska debatten utvecklats. Jag väljer här att presentera dessa som ett antal motsättningar:

Det tidiga biståndet utformades under en period, sent 1950-tal och 1960-tal, då den svenska tillväxttakten var hög, då bristen på arbetskraft och särskilt kvalificerad arbetskraft var bekymmersamma tecken. Detta reflekteras också i biståndsdebatten där bristen på experter och behovet av utbildningar för arbete i u-land lyfts fram. Frågan om användning av teknik och vetenskap i u-ländernas utveckling debatterades inom FN på initiativ av UNESCO<sup>3</sup><sup>4</sup>. Parallellt med stöd till yrkesutbildningar och experter för tekniskt bistånd pekades det kommersiella biståndet, d.v.s. de svenska företagens etableringar på u-ländernas marknader ut som viktig för kunskapsutveckling i u-länderna<sup>5</sup>. Ur dessa drag växte två särskilda grenar av det svenska biståndet fram, forskningssamarbetet och kreditssystemen. En motsättning i synen på biståndets roll i förhållande till svenska intressen och i förhållande till mottagarländernas uttryckta behov började också spira ur detta. Denna motsättning har satt avtryck i många delar av den biståndspolitiska debatten fram till dagens debatt.

FNs resolution om en ny ekonomisk världsordning 1974, lyfte fram rättvisa och bygde starkt på den s.k. beroendeskolan (Blomström och Hettne 1981). Denna sökte svaret på underutvecklingens problem främst i de internationella handelspolitiska strukturerna. Sverige hade bidragit till denna debatt genom olika förslag till FN på det handelspolitiska området, t.ex. råvarubörser, avlägsnande av tullar och andra åtgärder som skulle förbättra u-ländernas möjligheter att exportera till rimliga priser. I genomläsningen av utrikesutskottets betänkanden kan jag ana, snarare än belägga, att debatten om den nya ekonomiska världsordningen fungerade som en resonanslåda, som förstärkte den borgerliga sidans rädsla för att socialismen skulle vinna över marknadsekonomin.

En rad av de biståndspolitiska kampanjer, som bedrevs i riksdagen under 1980-talet främst av moderater och folkparti, kan härledas till en beslutsamhet att verka för marknadsekonomi och mot socialism i u-länder. Dessa kampanjer har berört val av samarbetsländer och villkor kring samhällsskick. Den stora paradfrågan kom att handla om demokrati och mänskliga rättigheter, där moderater och folkpartister gav uttryck för en syn på utvecklingsteori med demokrati som den drivande kraften bakom ekonomisk utveckling. Beskyllningen mot socialdemokrater och vänsterpartister var att de ensidigt betonade den ekonomiska utvecklingen, medan dessa i sin tur pekade på nödvändigheten av en ekonomisk bas för att länder skulle kunna utvecklas i en demokratisk riktning. Denna motsättning levde starkt i 1980-talsdebatten, men efter Berlinmurens och Sovjetunionens fall har demokratin som svensk biståndspolitisk huvudgren kommit att tas för given. Motsättningen mellan demokrati eller ekonomisk

utveckling har fått delvis nya förtecken i krav på att även näringslivsinriktat bistånd måste följa de biståndspolitiska målen, inklusive miljö och demokratimålen.

Motsättningen mellan socialism och marknadsekonomi kan också tolkas mot botten av liberal och nyliberal syn på marknad och stat. Ett uttryck för en sådan motsättning är kontroversen mellan moderater och socialdemokrater kring biståndsanslagets fördelning till tematiska projektområden eller till ramar för de respektive samarbetsländerna. I moderaternas återkommande förslag till ett projektbaserat bistånd ligger också en kritik av socialdemokraternas landplanering. Motsättningen förgrenar sig. Ska biståndet präglas av ämnesmässig specialisering med deltagande från sakkunniga aktörer i hela samhället? Ska det präglas av en enhetlighet, som bäst hanteras med en myndighet specialiserad på biståndsfrågor? Detta komplex har betydelse för hur biståndet organiserats i myndigheter och på vilka sätt dessa myndigheter arbetat för att bjuda in andra svenska aktörer.

Två andra motsättningar har präglat debatten starkt, nämligen frågan om tillväxt eller miljö samt frågan om kvinnors underordning och mäns privilegier. Dessa har i mindre grad varit föremål för kontroverser, möjligtvis har de använts som hävstänger i något av de ovanstående konfliktområdena. Riksdagen har visat stor enighet om att tillväxt kan kombineras med omsorg om miljön. Tillväxten har ifrågasatts endast sporadiskt och kritiken har snabbt tillbakavisats. Liksom i fallet med kvinnors utsatta position har enigheten varit stor. Miljöhänsyn och jämställdhet måste genomsyra biståndet har alla partier sagt.

Biståndspolitiken skiljde tidigt ut sig från andra politikområden genom att rikta sig till det internationella samfundet och i mindre grad till det svenska samhället. (Medlemskapet i EU har gjort att även andra politikområden delvis har en internationell inriktning.) De svenska ansatserna måste gillas av samarbetsländer och internationella organisationer, samtidigt som den svenska väljarna måste övertygas om att delar av den svenska statsbudgeten faktiskt gör nytta för fattiga länder och människor. Biståndspolitikerna står där i ett dilemma, som inte är helt lätt att lösa eller att förklara och det präglar hur debatten har förts. I detta dilemma finns också en svensk självbild att försvara, det moderna, progressiva samhället, som vågar ta de svaga parti.

När dessa olika motsättningar och dilemman flätas samman i debatten, och så småningom i biståndets praktik, är det inte självklart att de enskilda motsättningarna spelar ut i den riktning, som de drivande politikerna haft för avsikt. Detta för tillbaka frågan till hur det går till att analysera en härva av förslag och avslag, och hur dessa har förstärkt och försvagat varandra.

Till exempel kan demokratifrågan i sig tyckas ha lite att göra med hur det svenska biståndet kan öppna för innovationer inom energiområdet. Prioriteringen av demokrati har bidragit till biståndets väg bort från det materiella till det symboliska. Min slutsats är inte att det är demokratisträvandena som är problemet. Däremot har denna strävan kommit att bli entydigt förknippad med den liberala tolkningen av demokrati-begreppet. Demokratisträvan har också kopplats starkt till den del av FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna som berör det politiska livet. De delar som talar om

människors försörjningsmöjligheter, arbetsliv, utbildning och vetenskap har inte fått motsvarande uppmärksamhet. Skiftet från praktik till värderingar sammanfaller med denna obalans. När något väljs måste något annat väljas bort, i detta fall med resultatet att de fattiga får vänta på sin elektricitet.

## Utmaningar för det svenska energibiståndet

Det svenska energibiståndet var som störst under 1980-talet då ett antal vattenkraftverk byggdes med biståndsmedel som finansiering. Vattenkraft har varit den dominerande energiformen i biståndet även om en del mindre projekt kring andra förnybara energikällor fått stöd genom åren. I samband med stödet till vattenkraft och eldistribution har Sverige också bidragit till att bygga upp statliga energibolag av samma slag som Vattenfall. En allt större del av det svenska energibiståndet har gått till att stärka olika länders energipolitik, men på det hela taget har energibiståndet under de senaste 15 åren fått använda en allt mindre andel av biståndsanslaget. Under de senaste 10 årsperioden, i samband med den allt mer uttalade inriktningen på fattigdomsbekämpning, har det svenska energibiståndet riktats till att i samverkan med andra givare försöka stimulera elektrifiering på landsbygden.

När energibiståndet var som störst, byggde det på att Sverige hade en kompetens inom vattenkraft, där statliga bolag samverkat med privata kring gemensam utveckling av teknik (Fridlund 1999). Utbyggnaden av den svenska storskaliga vattenkraften stoppades i slutet av 1960-talet och därefter blev export en nödvändighet för att upprätthålla och slå mynt av den uppbyggda kompetensen.

Vattenkraften var en av två satsningar på energi, där stat och marknad samverkade i vad som i dag skulle kallas för ett sektoriellt innovationssystem. Den andra grenen, som i stort sett innehöll samma aktörer, var den svenska satsningen på kärnkraft (ER 2010:22). Även om ingen av dessa satsningar innebar en rak väg framåt, snarare ett lärande i många krokar, måste båda betraktas som relativt framgångsrika i att ta teknik från idé till verklighet.

Att energibiståndet så tydligt byggt på den svenska energisektorn är ganska självklart. Liknande fenomen syns i profilen av andra givarländers bistånd inom energisektorn. När beslut togs 1980 i Sverige om kärnkraften som parentes gjordes inga försök att bygga upp någon projektorganisation för förnybara energikällor. Detta trots att statlig-privat samverkan inom energisektorn tidigare visat goda resultat. Sverige står idag utan någon särskild styrka inom förnybar energiteknik, och det är kanske en del av förklaringen till det avklingande svenska energibiståndet och till dess flykt från energimaskiner till energipolitik.

Tekniken för förnybara energikällor som sol och vindkraft är bara delvis utvecklad. Många innovationer återstår att göra. Vid tekniska högskolor i Sverige pågår mycket forskning liksom inom mindre och större företag. Utmaningarna är stora, särskilt som de inte är begränsade till det maskin- och anläggningstekniska. Istället är det teknikens utformning i en samhällelig skala som är utmaningen. Där tidigare kraftalstring skett i centraliserade anläggningar innebär sol och vindkraft en decentralisering av el-gener-

atorerna. Den nya tekniken innebär också en skala där den enskilda anläggningen kan bekostas av investerare med mindre kapital. För större satsningar på förnybar energi krävs dock fortfarande storskalighet för att klara samordnade utbyggnader på kort tid. Äldre energiteknik krävde alltid stora bolag eller statliga investeringar.

Det svåra är distributionen av energin i tid och rum. Sol och vindenergi produceras bara när solen skiner eller vinden blåser och måste därför lagras eller spridas över ett större nät för att kunna konsumeras vid samma tidpunkt som den genereras. Min slutsats är att energibiståndet idag står inför utmaningen att inte bara överföra tillgänglig teknik utan tvärtom måste delta i utvecklingen av ny teknik. Energibiståndet har därför en särskild förutsättning att vara ett innovationsbistånd.

## Antydningar till innovationspolitik i svensk biståndspolitik

Sveriges biståndspolitik har aldrig uttryckligen sagt sig vara en politik för att främja innovationer, men det står helt klart att det fanns starka strömningar i en sådan riktning. I 1980-talets biståndsdebatt uppmärksammades behovet av att utveckla ny teknik, som var anpassad till utvecklingsländernas specifika behov. När denna debatt fördes fanns bara ansatser till teoretiska angreppssätt för att studera innovationssystemens betydelse för teknikutveckling. Den tidens debatt hade inte tillgång de teoretiska begreppen i någon populariserad form. Inte heller fanns de studier som nu visar att de ny-industrialiserade länderna i Asien byggde sina framgångar på politiska ansatser. De var helt enkelt duktiga på att kombinera utbildning, forskning och företag i system för lärande och utveckling av nya teknologier. Dessa medvetna strategier tog dessa länder från passiva mottagare av överförd teknik och lego-tillverkning till att bli drivande teknikutvecklare (se t.ex. Amsden 2001 och 2007).

Trots denna kunskapslucka har Sverige kommit närmre ett bistånd för innovation än andra länder. Det svenska biståndets anslags- och myndighetsstruktur har innehållit några nyckelelement för uppbyggnaden av innovationssystem. Både forskning, näringsliv och teknisk utbildning har kunnat mobiliseras för biståndets räkning. I dessa har framförallt forskningssamarbetet varit uttryckligt inriktat på att bygga upp forskningskompetenser i samarbetsländerna. Denna skulle användas för att välja tekniska lösningar samt anpassa och utveckla dem. Näringslivssamarbetet har haft en mer tydlig inriktning på överföring av maskiner och anläggningar, och det tekniska samarbetet (BITS<sup>6</sup>) har inriktats på en kunskap som handlat mer om att hantera de importerade maskinerna och anläggningarna. Sverige har haft instrumenten för att kunna stödja kunskaps-, teknologi- eller tekniköverföring i den bredaste meningen. Martin Bell pekar på just kombinationen av dessa tre nivåer, maskiner, operativ kunskap och kunskap för att vidareutveckla teknik, som det som gör ett internationellt innovationssamarbete möjligt och ökar sannolikheten för framgång<sup>7</sup>.

Vid några enstaka tillfällen har olika motionärer pekat på möjligheten att innovationer skulle kunna spela en viktig roll i utvecklingsarbetet. De tidigaste exemplen på samverkan för tekniköverföring och teknikutveckling jag hittar kommer dock från SIDA. Myndigheten planerade 1971 att organisera samarbete kring industriutveckling i u-länder genom att knyta till sig en grupp industri-expertter med uppgift att saml

in material från internationella organisationer, svenska universitet och handelsföretag, industriföretag med omfattande internationella kontakter, konsulter m.fl. för att klargöra vilken kapacitet och vilka erfarenheter, som skulle kunna utnyttjas för ett utbyggt svenskt industribistånd. 1981 vädjade myndigheten om en breddning av den svenska resursbasen för att kunna öka insatserna på landsbygden för den fattigaste hälften av befolkningen. Det skulle kunna ge ”*möjligheter för svenska företag som är villiga att satsa långsiktigt, engagerat och innovativt* (Utrikesutskottets betänkande 1981/82: UU:20)”.

10 år senare, med början 1990, pågick under några år en kampanj från motionärer från Folkpartiet, Centerpartiet och Socialdemokrater om att stödja inrättandet av en svensk organisation för att åstadkomma tekniköverföring anpassa till lokala förhållanden. Organisationen skulle bl.a. bygga upp kunskaper, bedriva forskning, ge tekniskservice åt biståndsorganisationer och företag samt ge stöd åt innovatörer. Motioner för att hitta samverkansformer med organisationen ATS (Appropriate Technology Sweden) återkom under 1990-talets första år och fick återkommande avslag. Utskotten, oavsett regeringsfärg, hänvisade till att organisationen kunde söka stöd hos någon eller flera av de existerande myndigheterna. Motionärerna menade däremot att en organisation av detta slag inte passade inom de ramar som myndigheterna fått av regering och riksdag. Den var inte något företag som kunde få stöd genom BITS eller Swedfund, inte någon akademisk forskningsinstitution som kunde stödjas av SAREC och inte någon enskild organisation som kunde stödjas genom SIDA. Motionärerna pekade på att myndigheternas, särskilt SIDA:s regelverk, måste ändras för att en organisation av detta slag, en mellanhand som skulle underlätta spridande av innovationer, skulle kunna få stöd.

Några år senare, 1997 föreslog regeringen i en strategi för utvecklingsarbetet med Asien att samarbetet med länderna i Sydasiens alltmer kommit att inriktas på innovationer och nya institutionella lösningar för att nå de fattiga, särskilt kvinnor. Samtidigt ökade, t.ex. i Indien, inslagen av ömsesidigt erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan Sverige och en växande modern sektor. Miljö var ett sådant samarbetsområde.

Det senaste exemplet på motioner för att stimulera innovationer med hjälp av bistånd kom från Kristdemokraterna strax efter millennieskiftet, år 2001. I fokus stod världens ökade energiförbrukning, samtidigt som 2 miljarder människor i praktiken saknade energi. Alternativa energisystem skulle kunna vara mer praktiska och ekonomiskt hållbara i mycket fattiga regioner hävdade motionärerna, som också pekade på betydelsen av att överföra informations- och kommunikationsteknologier. Utmaningen var att få till stånd gemensamma satsningar från biståndsgivare, näringslivet och mottagarländernas regeringar för att främja moderna, innovativa teknologier som var anpassade till u-ländernas villkor och till miljömässiga hänsyn. Sveriges och EU:s bistånd och exportkrediter borde i största möjliga utsträckning använda sig av hållbara teknologier anpassade till u-ländernas behov. År 2004 fortsatte kristdemokraterna sin argumentation, nu med tillägget att de fattigaste länderna behövde hjälp att genomföra s.k. tekniksprång för att hoppa över de smutsigaste leden i moderniseringsprocessen. Någon direkt respons på detta förslag fick Kristdemokraterna aldrig från utskottet.

Begreppet ”innovation” förekommer under 2000-talet mest i samband med sökandet efter nya ”innovativa finansieringsformer” för biståndets olika grenar. En möjlig tolkning av detta är att det tal om innovationer inom den finansiella sektorn, som präglade den globala ekonomin fram till finanskrisen 2008 (Harvey 2010), i någon mån används i överförd bemärkelse. Enda undantaget där innovation används kring materiellt, fast kapital ligger i regeringens lansering av Water Aid Innovation Challenge år 2011, ett initiativ riktat till innovatörer, entreprenörer och det civila samhällets organisationer, som kunde bidra med lösningar på olika problem inom vattenområdet.

Innovation och innovationssystem har bara förekommit som antydningar eller sporadiska idéer i den biståndspolitiska debatten. Att biståndet skulle samverka mer med universitet, högskolor, näringsliv och företag har däremot varit en återkommande idé. Framförallt är det moderaterna som pläderat för att en ökad samverkan skulle ge ett mer effektivt bistånd. Även andra partier har äskat för ett ökat samarbete. Socialdemokraternas senaste regering föreslog 2004, efter inrättandet av politiken för global utveckling, att ett medborgarforum skulle inrättas. Detta forum skulle bygga på deltagande från näringslivet, fackföreningar, universitet, kommuner, enskilda organisationer, myndigheter, riksdagen och Regeringskansliet. Alliansregeringen i sin tur föreslog 2007 att i samlingsstrategierna skulle helheten i samarbetet betonas och återspeglas i större utsträckning och inkludera samarbete med näringslivet, enskilda organisationer, universitet och högskolor m.fl.<sup>8</sup>. Gemensamt för alla dessa inlägg är att det är samverkan mellan de olika aktörerna och biståndet som väcker intresse. Möjligheten att aktörerna skulle samverka med varandra eller tillsammans samarbeta med partners i samlingsländerna för att bygga upp innovationssystem har hittills inte uttryckts i riksdagen.

## Forskningsfrågorna

De försök som gjorts att definiera vad innovationspolitik är visar på svårigheten att avgränsa vad som påverkar ett samhälles möjligheter att ta fram innovationer. Jag kommer att gå djupare in i detta i kapitel 2 om Epistemologi. En försmak på vad innovationspolitik kan vara återges i denna lista konstruerad av Mario Cimoli, Giovanni Dosi, Richard R. Nelson och Joseph, K Stiglitz (2009) med tillägg från Lundvall och Borrás (2006), samt Arocenas och Sutz (2012).

- a) Forskningspolitik, forskarutbildning och framåtsyftande tekniska projekt.
- b) En bred utbildningspolitik som siktar på vidareutbildning och kompetenslyft.
- c) Riktat industristöd som påverkar struktur, ägande och styrning av företag.
- d) Ekonomiska aktörers tekniska kunnande stimuleras indirekt av utbildningspolitik, men också av politiska åtgärder för att underlätta inköp och lärande kring ny utrustning som ger företag och organisationer möjlighet att använda ny teknik och samverka med andra kring vidareutveckling
- e) Ekonomiska signaler och incitament, som prispolitik, tariffer och lagstiftning för immateriella rättigheter (patent, copyright etc.).

- f) Urvalsmekanismer formeras genom politik som konkurrenslagstiftning, regler för företagsetablering och konkurser, reglering av finansiella marknader etc.
- g) Samverkan och informationsspridning mellan arbetsmarknadens parter, mellan banker och industri och mellan och inom branscher.
- h) Politiska insatser för att stärka efterfrågan på innovationer. Arocena och Sutz (2012) uppmärksammar den svaga efterfrågan på kunskap från stat och näringsliv i utvecklingsländerna som ett stort hinder för ländernas utveckling. De ser möjligheter till att den offentliga sektorn ökar efterfrågan på inhemsk och extern kunskap för att förbättra de offentliga tjänsternas kvalitet och räckvidd. Innovationerna skulle då bidra till en inkluderande social utveckling och inte bara till ökad konkurrenskraft. Jag återkommer till deras och andras idéer för hur en sådan innovationspolitisk ansats skulle kunna hanteras.

Utifrån dessa antydningar om vad en innovationspolitik skulle behöva täcka vet jag att det svenska biståndet haft instrument för flera av dem, t.ex. a), b), c), och d). Program för privatsektorutveckling har också hanterat e) och f), även om det inte talats om som innovationspolitik. Kreditprogrammen har genom åren haft ansatser till att hantera h). I min undersökning vill jag studera hur dessa aspekter fångats i riksdagsdebatten. Jag har valt att formulera mina forskningsfrågor så här:

*Hur har svensk biståndspolitik skapat möjligheter för lärande, innovation och tekniköverföring inom biståndet?*

- A) Har svensk biståndspolitik skapat förutsättningar för utvecklingsländernas att formulera sin innovationspolitik?
- B) Hur har svensk biståndspolitik uppmärksammat innovationer för inkluderande utveckling?
- C) Hur har biståndspolitikerna sett på energipolitik och energiteknik?
- D) Hur har biståndspolitikerna sett på frågor om teknikens roll och teknikval i utvecklingsländer? Hur har biståndspolitikerna uppmärksammat myndigheter, företag och organisationer som kan främja innovationer i och för utvecklingsländer?
- E) Hur har biståndspolitikerna velat stödja lärande i företag baserade i utvecklingsländer och kunskapsöverföring från svenska företag?
- F) Hur har biståndspolitikerna möjliggjort lärande genom utbildning och forskning?

## Avhandlingens disposition

Jag ska försöka ge svar till dessa frågor genom att studera utrikesutskottets betänkanden. Jag kommer särskilt att försöka förstå hur det svenska biståndet till forskningssamarbete, näringslivssamarbete och energisektorn har omformats genom åren. Samtidigt är det viktigt att belysa hela det sammanhang där de har utspelat sig, eftersom det har påverkat möjligheterna att utveckla teknik i högsta grad. Debatten kring de biståndspolitiska målen är därför viktig att granska. Likaså är debatten kring samarbetsrelationerna mellan Sverige, de internationella organisationerna, andra givarländer och mottagarländerna viktig för att förstå det sammanhang som skulle kunna möjliggöra innovationer.

I kapitel 2 Epistemologi ger jag min bild av hur jag vill förstå vad kunskap är. Jag ser detta som första steget i att rigga min diffraktionsapparat. Hur kan jag veta, och hur kan riksdagsledamöterna som jag studerar veta?

I kapitel 3 sammanställer jag ett urval idéer om vad tekniköverföring kan vara, framförallt ur ett innovationssystemperspektiv. Jag tar också upp några biståndskritiska idéer, som jag funnit relevanta för mitt angreppssätt. Detta är ett sätt att ytterligare ställa skärpan inför mitt sökande i materialet.

Kapitel 4 handlar om metoden. I detta kapitel operationaliserar jag det jag presenterat i sammanställningen av kapitel 2 och 3 om kunskap, tekniköverföring, bistånd och innovationssystem. I dessa skärptes min syn och mina förväntningar på vad jag ska söka i det empiriska materialet, Utrikesutskottets betänkanden. Jag beskriver hur jag gått tillväga för att hantera riskerna att mitt synsätt i alltför hög grad skulle filtrera materialet. Samtidigt motiverar jag det urval jag faktiskt gjort.

I Kapitel 5 presenterar jag Riksdagen och dess arbetssätt, samt orienterar om de olika regeringsinnehaven. Jag beskriver hur riksdagen format den habitus som gällt för den biståndspolitiska debatten. Denna habitus har formerats kring debatter om mål, anslag, länderval och myndighetsval. Det är kring dessa de politiska slagen har stått. Jag ger därför en historik kring vad dessa debatter handlat om.

I Kapitel 6 går jag djupare in i debatten kring biståndets mål. Den största förändringen kommer ur kampen kring demokratimålet. Detta har skjutits längre fram och kommit att förknippas med marknadsekonomi. I takt med att denna nya doxa uppstod trängdes det tidigare så viktiga oberoendemålet undan. Det var under oberoendemålets baner som de viktigaste insatserna för innovationssystem kunde göras. Det var detta mål som var inriktat på ekonomisk tillväxt och fördelningspolitik. Jag berör också miljömålet och jämställdhetsmålet. Dessa har inte väckt kontroverser i sig. Jag presenterar också det senaste ambitiösa försöket att formulera mål som passar i en globaliserad värld. I denna är biståndet bara en av många internationella relationer.

I Kapitel 7 beskriver jag hur biståndspolitiken tar stegen mot det s.k. policy-biståndet. Vägen går från ursprungligen kontroversiella idéer om att villkor måste ställas på biståndsmottagarna. Dessa idéer vinner acceptans och innebär att dialogen mellan givare och mottagare skiftar fokus. Tonläget i denna dialog blir allt eftersom hårdare, mycket på grund av att biståndet tvingas stödja mottagarna att hantera sina skulder. Detta gjordes med betalningsbalansstöd, som så småningom omvandlades till allmänt budgetstöd. Förhandlingarna kring betalningsbalansstödet gjordes ofta i grupper av givare mot mottagare. Denna arbetsform, eller habitus, gav upphov till policybiståndet, som allteftersom genomsyrade allt bistånd. Biståndets strävan att bygga mottagarländerna kapacitet har i policybiståndet inriktats på att förbättra statsförvaltningen. Min tolkning är att det har blivit snävare än så. Framst har kapacitetsutvecklingen riktats mot mottagarens förmåga att hantera biståndet.

I Kapitel 8 redogör jag för framväxten av det biståndsfinansierade forskningssamarbetet. Detta har haft, och har, möjligheter att stimulera framväxten av innovationssystem. Från första början var avsikten att hjälpa u-länder att bygga upp sina egna forsk-

ningsinstitutioner. Detta har förblivit målet men förståelsen av detta har förändrats över åren. När oberoendemålet försvunnit och policybiståndet omdefinierat kapacitetsbegreppet, har forskningssamarbetet fått allt svårare att ta plats.

I Kapitel 9 sammanfattar jag min tolkning av de debattlinjer, som rört näringslivets medverkan i biståndet. Under 1970-talet första halva handlade debatten om hur näringslivets medverkan skulle definieras och regleras. Under andra halvan av samma decennium sökte den borgerliga regeringen istället efter metoder att involvera näringslivet. Den svenska exportindustrin blev multinationell under 1980-talet. Detta fick socialdemokraterna att på nytt omdefiniera formerna för näringslivets medverkan. Under 1990-talet begränsades näringslivets medverkan till anbud i upphandlingar gjorda av biståndsmyndigheten eller biståndsmottagarna. Under 2000-talet har sökandet efter nya samarbetsformer börjat på nytt.

Kapitel 10 handlar om energibiståndet. Detta knyter tydligast till näringslivsbiståndet men också till miljömålet och till skuldproblematiken. Energebiståndet har genom åren varit kontroversiellt. Debatten har varit intensiv. Önskingar om förnybara energikällor som sol och vindkraft har blivit mest till ord. Under senare år har energibiståndet gömts undan i en klimatdebatt. I denna är det inte längre självklart att biståndet ska ha någon roll i att säkra framtida energiförsörjning.

I Kapitel 11 sammanställer jag de svar jag funnit på mina forskningsfrågor.



## Kapitel 2

### Epistemologi

#### Min syn på kunskap

*All kunskap är situationsspecifik* (Haraway 1988). Detta är min utgångspunkt för alla delar av denna studie och min strävan är att försöka förstå hur kunskap har vuxit fram i de olika situationer som präglat det svenska energibiståndet. Jag vill förstå lärandet så som det sker i olika situationer i arbetet med att styra, utforma och utvärdera insatser inom biståndet och särskilt på energiområdet.

All kunskap är situationsspecifik, också min egen. Mitt lärande under denna studie har färgats av mina tidigare erfarenheter i lika hög grad som av det material jag studerat. Mina egna erfarenheter av lärande och mitt förhållningssätt till kunskap är den första byggstenen i den analysapparat jag byggt av olika teoretiska element för att undersöka dokumentationen kring det svenska biståndet.

Jag har en nedärvd övertygelse om kunskap som ett instrument för förändring av den egna livssituationen likaväl som för förändring av samhället i stort. Kunskap gör yrkeslivet lättare och med bättre kunskaper ökar kvaliteten på det vi gör. Kunskap berikar vår fritid och vår samvaro med andra människor. Denna övertygelse kan jag spåra till mina far- och morföräldrars strävanden att deras barn skulle få det bättre än vad de själva haft under sin uppväxt på sydsvensk landsbygd under 1900-talets början. Övertygelsen fördes vidare till mig av mina föräldrar. Jag är ett barn av 1950- och 1960-talens ekonomiska rekordår och mina föräldrar skördade då frukterna av sina egna och många andras kvällsstudier och förkovran.

Energifrågorna lärde jag mig mycket om under de år motståndet mot den svenska kärnkraften var som starkast. Jag hade då möjligheten att arbeta politiskt med energifrågorna, samtidigt som jag studerade de naturvetenskapliga förutsättningarna på gymnasienivå och arbetade praktiskt med energiteknik. Denna kombination gav mig infallsvinklar, som jag använt under denna studie. Jag vann också intresse för de globala frågorna, triggad av insikten att såväl energiresurserna som de viktigaste råvarorna för att bygga maskiner för energiomvandling till stor del hämtades från utvecklingsländer.

Jag gick på folkhögskola för att utveckla detta perspektiv och drogs då in i en värld av deltagarstyrd och problembaserad inläring. Denna form av lärande passade mig bättre än klassrumsundervisningen i välfärdsstatens skola. Att ta steget tillbaka från den fria folkhögskolan till de föreskrivande undervisningsformerna på universitet var en utmaning. Min glädje var desto större på forskarutbildningen, där perspektiven öppnade sig på nytt, men där kraven på kunskapens vederhäftighet också ökade. För mig blev forskningens etos till en förälskelse, men istället för att forska själv ägnade jag tjugo år åt att hjälpa andra att forska kring det, som vi kallar utvecklingsländer.

Jag valde att arbeta med biståndsfinansierat forskningssamarbete med utvecklingsländer. Jag valde att arbeta med forskningsfinansiering, men skulle aldrig valt att arbeta med bistånd. Genom omorganisationer var det ändå inom biståndsmyndigheten jag arbetade under 15 år. Att ständigt bli konfronterad med frågor om forskningens nytta i fattiga länder var plågsamt men också utmanande. Jag häpnade över den brist på stöd jag kunde finna i utvecklingsteori kring kunskapens roll och blev entusiastisk när jag strax före millennieskiftet fann de forskningsinriktningar som försökte förstå innovationssystem (Lundvall 1992, Nelson 1993, Edquist 1999). Jag hoppades att deras tydliga koppling mellan politik, teori och praktik skulle lösa knuten med kunskapshandling inom biståndet, men stegen i den riktningen har varit små. Jag måste därför vara självkritisk och fråga mig om innovationssystemforskningen kan vara ett svar på biståndets utmaningar och om den erbjuder den analysapparat jag behöver för att kunna besvara mina forskningsfrågor om biståndet?

## Haraway och situerad kunskap

Under mina år i forskningssamarbetet fick jag se många olika sorters forskning passera och vara med om många avvägningar, där forskningens kvalitet skulle väga lika tungt som dess relevans för fattiga människor. Jag fick en stor respekt för de forskare som strävar efter att på ett tydligt sätt bidra till människors välbefinnande samtidigt som de drivs av nyfikenhet och söker vara obundna från politiska direktiv och vetenskapliga stereotyper. Samtidigt förundrades jag av de forskare, som på ett ofta arrogant sätt hävdade den inomvetenskapliga kvaliteten som den enda måttstocken. På samma sätt som förundrades jag över den biståndspersonal, som krävde att forskningens relevans skulle vara helt utslagsgivande. I båda fallen sökte de stöd i en skenbar objektivitet, i det ena fallet i en positivistisk vetenskaplig metod och i det andra i politiskt formulerade strategier eller riktlinjer för biståndet.

Dilemmat mellan relevans och kvalitet bär jag med mig in studien och måste därför hitta en kunskapsteoretisk ansats, som kan hantera dilemmat. Frågan har hanterats

av många, men jag låter mig inspireras främst av Donna Haraways begrepp ”situerad kunskap” (1988). Haraway presenterade begreppet i ett debattinlägg under en diskussion om feministisk vetenskapskritik, och exemplifierade därmed själv sina teser om att kunskapsanspråk inte kan vara allmängiltiga utan att kunskap alltid är situerad, eller belägen på svenska, i ett lokaliserbart sammanhang. Hennes debattinlägg tog sin utgångspunkt i att feministisk vetenskapskritik ofta hamnade i en motsättning mellan å ena sidan att definiera all kunskap som sociala konstruktioner med maktambitioner som ledstjärna snarare än sanningssökande. Å andra sidan fann hon en lika omöjlig förhoppning på att det skulle finnas ”en verklighet”, som kan förstås genom vetenskaplig praktik om inte de patriarkaliskt laddade orden stod i vägen.

Min strävan är att hitta en kunskapsansats som gör det möjligt att förstå dilemmat mellan kunskapens kvalitet och dess relevans, mellan forskningsbaserad kunskap och den praktiska erfarenheten. Med denna förståelse hoppas jag kunna bidra till ett bättre fungerande kunskapsutbyte mellan de olika aktörer, som, med sina situerade kunskaper, gemensamt skulle kunna åstadkomma en ökad tillgång till energi för de fattiga samt effektivare, mer rättvist fördelad och hållbar användning av energiresurser. Ett sådant ändamålsbaserat kunskapssökande ställer krav.

Haraways förslag att använda begreppet situerad kunskap är just krävande. För att använda begreppet i kritik av objektivitetsanspråk och i forskning måste man samtidigt (1) kunna redogöra för olika radikala och historiskt oförutsägbara kunskapsanspråk och kunskapsaktörer, (2) inta en kritisk hållning för att känna igen hur vi själva använder våra egna ”tecken och symboler” för att skapa mening, och (3) ha ett ärligt uppsåt att redogöra för det ”verkliga” på ett trovärdigt sätt. Dessa krav måste jag ställa på mig själv, då jag konfronteras med olika situationer som uppstått under biståndets femtio år och de oförutsägbara kunskapsanspråk, som kan komma att växa fram ur dess lagrade eller bortroderade resultat. Jag måste vara vaksam på min egen användning av symboler, men också förhålla mig fördomsfritt till symbolproduktionen hos de aktörgrupper jag studerar i olika historiska kontexter. Detta är inte lätt, jag har svårt för senare tids biståndsjargong som jag upplevt som felriktad och förminskande. Om mitt uppsåt ska vara ärligt måste jag anstränga mig för att förstå dess framväxt och som ett svar på någon form av oupplöst spänning i biståndets politik och praktik.

Haraway är väldigt tydlig på att situerade kunskaper inte innebär relativism. Istället anger Haraway att *”Alternativet till relativism är partiella, lokaliserbare kritiska kunskaper som upprätthåller nät av kopplingar som kallas solidaritet inom politiken och delade samtal inom epistemologin.”* För mig är denna distinktion viktig. Relativism innebär ofta att alla kan hävda att de har rätt. När kunskap ska omsättas i praktik, visar det sig att vissa saker fungerar och andra fungerar inte. Funktion och resultat av kunskapsstillämpningar är inte relativa. Alla olika kunskapsanspråk inom biståndet leder inte till mindre fattigdom, men några gör det. Situerad kunskap är inte lika med ett relativt kunskapsbegrepp.

Haraway observerar att synintrycken har varit avgörande för vetenskapens utveckling (mikroskop, teleskop etc.) och synen är det som förmedlar världen in till kroppen. I

förståelsen av begreppet situerad kunskap är det väsentligt att tala om synsätt, synvinklar och synpunkter. Haraway återkommer till synintryckens betydelse i senare produktion (Haraway 1997). Hon misstror då den optiska metaforen ”reflektion” som en framkomlig metod för kritisk forskning. Reflektion ”bara förflyttar detsamma någon annanstans, i mer eller mindre förvanskad form”. Istället föreslår hon en annan optisk metafor, ”diffraktion”, som till skillnad från reflektionen visar mönster i historier av samverkan, inblandning, förstärkning, utslockning och olikheter.

Karen Barad (2007) följer detta spår i sin vetenskapshistoriska studie av kvantfysiken. Hon beskriver hur fysiker i studier av (elektromagnetiska) vågor byggt sina instrument för diffraktion, såväl i tanken som av trä och metall. Framförallt är Barad intresserad av begreppet diffraktion i en överförd betydelse, som ett kunskapssteoretiskt instrument: *”.....ett diffraktivt analysätt kan vara till hjälp.....om vi lär oss att stämma våra instrument ( det vill säga vår diffraktionsapparat) på ett sådant sätt att det blir tillräckligt känsligt för de detaljer i fenomenet som vi vill förstå. Vid vissa tillfällen kommer diffraktionsfenomen att vara ett undersökningsobjekt och vid andra tillfällen kommer de att tjäna som en undersökningsapparat: de kan inte tjäna båda ändamålen samtidigt eftersom de är ömsesidigt uteslutande.....”*

En väl justerad diffraktionsapparat kan hjälpa oss att bättre förstå det som Barad kallar ”sammanflätningar” (entanglement). På vardagsspråk talar vi om härvor, som måste nystas ut. Barad skriver som en fysiker, som skriver om fysikens kunskapsbyggande och använder fysikens metafor om att det är svårt att skilja observatören från det observerade och de båda ifrån observationsapparaten. Barad inför ett för mig intressant synsätt. Som tjänsteman på ett statligt verk var det inte alltid lätt att förstå hur biståndets politik, teori och praktik var sammanflätade med olika maktspel, viljor och känslor. Det var också svårt att förstå hur de metoder vi använde och hur den energi vi själva lade ned på att föreslå eller försvara positioner bidrog till att dra åt knutar i härvan. Även nu, när jag funnit en position utanför härvan, finns det fortfarande trådar, som knyter mig till den, inte minst känslor av stolthet över det, som jag varit med om att åstadkomma och frustration över sådant, som begränsades av, i mina ögon, godtyckliga beslut.

Kraven är stora på en diffraktionsapparat, som ska klara att nysta i dessa sammanflätningar och synliggöra hur de byggts upp av olika situerade kunskaper. Den måste klara att (1) redogöra för ”historiskt oförutsägbara kunskapsanspråk och kunskapsaktörer”, (2) vara ett stöd för mig att inta en kritisk hållning i förhållande till meningsskapande tecken och symboler, mina egna såväl som andras, och (3) den måste stödja mitt ärliga uppsåt att trovärdigt och upplysande redogöra för skeenden och icke-händelser inom energibiståndet.

I återstoden av detta kapitel kommer jag att i tanken att bygga på en typ av diffraktionsapparat som kan hjälpa mig att analysera olika aktörers kunskapsansatser och lärandet i det svenska energibiståndet. Jag kommer att succesivt justera på denna under de två följande kapitlen, kapitel 3 om synsätt på innovation, tekniköverföring och bistånd samt kapitel 4 om metod. Den första ansatsen är dock att fördjupa mig i begreppet kunskap och komplettera det på punkter där jag anser det behövas.

## Polanyi och den tysta kunskapen

*All kunskap är till delar tyst kunskap.* Michael Polanyi (1969, 1975, 2009) beskriver den tysta kunskapen (tacit knowledge) med orden: ”.. vi vet mer än vad vi kan berätta..”. Hans utgångspunkter för detta påstående varierar mellan hans böcker. Ett perspektiv är hantverkarens förkroppsligade kunskap, som styr väl avvägda och sammansatta rörelsemönster i kombination med avläsningar av resultat och processer genom kroppens sinnen och den anpassade användningen av redskap. Denna kunskap vore omöjlig att fästa i ord, den kan inte överföras genom skriftliga manualer utan bara genom övervakad träning och erfarenhet. Tyst kunskap hänger starkt ihop med erfarenheten och är starkt förkroppsligad. Den är viktig inom industrins processer men också inom forskningen. Trots forskarnas försäkringar om det intellektuella i deras verksamhet, sker mycket av deras arbete under ytan av det uttrycka och som förkroppsligat i deras vanor. Begreppet tyst kunskap i denna mening kan också användas som en komponent i det, som Bourdieu kallar ”habitus” (se nedan), där våra inlärdade beteenden och tankesätt formar vårt vanemässiga sätt att agera i alla sociala sammanhang.

En annan tolkning är att vi uppfattat långt mer av en situation än vad vi förmår att återge. I de gap, som uppstår mellan vad vi kan återge och vad vi uppfattat ligger en av kunskapandets drivkrafter. För att kunna beskriva fler detaljer av situationen måste vi kasta oss in i ett analysarbete för att lösa det problem vi ställts inför. Här finns en av forskningens drivkrafter, men också drivkraften bakom kunskapssökande inom industri och byråkrati.

Den tredje tolkningen av ” vi vet mer än vi kan berätta” är Polanyis åtskillnad av det vi inriktar oss på att uppfatta och de redskap vi använder för att uppfatta. Om vi riktar blicken mot ett föremål, kan vi se det och tänka kring det. Riktat vi vår uppmärksamhet mot blicken, som är fäst vid föremålet, försvinner föremålet ur vår åsyn. Om vi försöker gå med förbundna ögon och en blindkäpp i hand, är vi först bara uppmärksamma på käppen, men när vi vant oss, blir käppen det redskap vi känner av omgivningen med. Resonemanget här är snarlikt Barads om svårigheten att skilja det observerade från observatören och observationsinstrumentet (se ovan).

Polanyi resonerar i nästan alla sina texter kring hur denna tysta kunskap uppstår. Han menar att kunskapsprocessen alltid innebär en förflyttning från den kunskapsposition vi har nu till något annat. Det är luckorna i vår nuvarande kunskap, som driver oss att söka vidare. I luckorna finns ledtrådar till var vi kan söka vidare, men vi behöver också det som Polanyi kallar ”hjälpmedel” (subsidiary functions på engelska). Dessa hjälpmedel kan vara de optiska instrument, som Haraway refererar till, eller blindkappen, som Polanyi och Barad lånar som exempel från fysikern Niels Bohr. Hjälpmedlen kan också vara symboler och metaforer som matematiska formler, ord, skisser och begrepp. Jag förstår Polanyis beskrivningar av processen att bygga kunskap med dessa hjälpmedel som att vi i ett första skede blir medvetna om luckorna i vår kunskap och därefter bygger upp en föreställning om hur de skulle kunna täckas. Vi identifierar lämpliga hjälpmedel, men måste först släppa vårt fokus på målet för att lära oss hantera de valda hjälpmedlen. När vi kan hantera dessa, försvinner de ut vårt medvetande

och vi kan åter ägna oss åt målet för kunskapssökandet, till dess vi finner en ny lucka som måste fyllas och för vilken vi behöver ett nytt hjälpmedel som vi måste lära oss att hantera. Varje kunskapsprocess innehåller oräkneliga sådana steg. Allteftersom vår förståelse av hjälpmedlen lagras och överlagras, byggs vår tysta och underförstådda kunskap upp.

Att gå tillbaka och spåra de enskilda symboliska hjälpmedlen och deras betydelse, är enligt Polanyi mycket svårt. Ändå finns de där till vårt förfogande i olika situationer, men vi är inte längre medvetna om att vi använder dem eller hur vi använder dem. Framförallt kan vi inte återge detta eller gestalta det i ord eller bilder. Vi ”vistas i” våra konceptuella hjälpmedel, menar Polanyi, och vi kan använda dem för att sträcka oss vidare till nya kunskaper. Från de ”närliggande” hjälpmedlen försöker vi nå de ”avlägsna” kunskapsmålen.

Polanyi ger många exempel och återkommer ständigt till dem i sina olika texter. Han brottas tydligt med att återge sina insikter om kunskapens natur och åskådliggör därmed omedvetet (?) sina egna idéer. Det är inte möjligt att beskriva för någon annan hur man cyklar eller hur man lär sig. Man kan förstå hur en maskin fungerar men det går inte att beskriva detta annat än del för del. Alla representationer av en maskins- eller organisms funktion blir bara skisser eller utdrag ur helheten. Polanyi var därför mycket skeptisk till reduktionismen och till positivismens anspråk på falsifierbara hypoteser. Denna skepsis riktades också mot synen på matematiken som en kungsväg till kunskap. Det jag läser ut ur Polanyis kritik är inte ett avfärdande av reduktionism eller symbolsspråk som hjälpmedel i en kunskapsprocess, däremot blir jag uppmärksam på faran av att tro på dessa kunskapsanspråk som heltäckande eller slutgiltiga. Jag förstår också Polanyis sätt att beskriva den tysta kunskapen som att den uppstår i en ständigt pågående process.

Den kanske viktigaste aspekten av kritiken mot reduktionismen är när vetenskapsmän försöker förklara något utifrån beståndsdelarnas funktion. Polanyi klargör tydligt sin uppfattning att det inte går att förklara en maskins funktionssätt utifrån fysikens eller kemins lagar. Sammansättningen av maskinen sker på en annan nivå och utifrån syften och idéer, som inte ryms inom fysikens och kemins domäner. Däremot ställer fysiken och kemin upp gränsvillkor, som maskinkonstruktören inte kan bryta mot, om maskinen ska fungera. På motsvarande sätt skulle Polanyi förmodligen motsatt sig idéer om att förklara kunskapssökande i termer av neurologiska processer, men däremot varit öppen för att förstå vilka villkor som hjärnans funktioner ställer för kunskapsbildande.

Jag vill gärna förstå hur den tysta kunskapen hänger samman med den situerade. De ledtrådar vi får bygger på det vi redan vet men inte talar om och som vi tidigare lärt i en specifik situation. De hjälpmedel vi söker måste passa till ledtrådarna, vilket innebär att kriterierna för val av hjälpmedel också ligger fördolt i det vi betraktar som självklart. Vi är därför inte självklart medvetna om att vår tysta kunskap är situerad eller att vår situerade kunskap bygger på kunskap, som delvis är dold för oss.

Polanyis beskrivningar av kunskapsprocessen utgår helt från den kunskapstörstande individen. Han har inte mycket att säga om kunskapens sociala funktioner, mer än att

han tydligt utgår från att vi också lär av varandra. Haraway är tydlig på att kunskap bildas i situationer, men också i grupper. Den situerade kunskapen är alltid kollektiv. Gruppernas olika situerade kunskaper representerar konkurrerande kunskapsanspråk. Detta perspektiv har utvecklats av Bourdieu och Passeron (1990), som visar mekanismerna bakom hur dominerande grupper kan få andra grupper att acceptera deras (situerade) kunskapsanspråk. Deras angreppssätt har tydliga likheter med hur Polanyi beskriver uppkomsten av tyst kunskap, framförallt i användningen av begreppet habitus, som påminner om den tysta kunskapen och i deras varningar för den symboliska kunskapen. Bourdieu och Passeron lägger till ett maktperspektiv i detta, som Polanyi inte beskrev.

## Bourdieu, makt och kunskap

*All kunskapsöverföring är en form av symboliskt förtryck.* Det hävdar den franske sociologen Pierre Bourdieu och hans kollega Jean Jaques Passeron i en studie av det franska utbildningssystemet (Bourdieu och Passeron 1990). I sina beskrivningar av den pedagogiska praktiken använder de ord som ”pålägga” och ”inpränta”. Den, som inpräntar och pålägger, läraren, är en representant för den dominerande klassen och det, som påläggs och inpräntas är ett innehåll som passar denna klass syften och intressen. Den pedagogiska praktiken är utformad så att detta symboliska förtryck döljs och innehållet framstår som det enda möjliga. Skolsystemets roll är, med Bourdieus synsätt (1998a), att upprätta och upprätthålla ett legitimt och enhetligt språk och kultur samt att marginalisera alla andra språkbruk och kulturer. Med Haraways synsätt skulle man kunna säga att en form av situerad kunskap ställs upp som schablon och alla andra situerade kunskaper utesluts.

Den pedagogiska praktiken bygger på att den, som ska lära, eller utbildas, erkänner den ”pedagogiska auktoriteten” som rättmätig och samtidigt inte vill vidkännas att den pedagogiska auktoritetens godtyckligt utövar symboliskt förtryck. Denna process bygger inte på någon fri vilja eller något socialt kontrakt, istället är den en manifestation av den maktordning, som råder i samhället. I den pedagogiska praktiken överförs både sådant kunskapsinnehåll, som den pedagogiska auktoriteten egenmäktigt bestämmer och sådana, som den lärande upplever som nödvändiga. Det symboliska förtryck, som utövas, måste vara mer kraftfullt för sådana socialt meningsbärande element, som inte har en koppling till universella betydelser, dvs. naturgivna eller logiskt kopplade till den erfarenhet som den lärande parten bär med sig.

Bourdieu och Passeron menar att det är en illusion att tro att det går att undvika det symboliska förtrycket. Det förekommer i all undervisning och vi ser det inte eftersom det blivit till en självklar del av praktiken, bortom vår medvetenhet. Den kan upptäckas i den särskilda form, som den utövas i ett specifikt socialt sammanhang, när detta sammanhang ställs inför förändringar. Vi må överge agan, som instrument för tillrättavisningar, men upptäcker snart att läraren istället använder sig av känslomässig uteslutning av de elever som inte underkastar sig mallen. I ett könsmaktperspektiv kan vi åtgärda marginaliseringen av flickor i undervisningspraktiken, för att senare upptäcka att pojkar vänder skolan ryggen.

Uteslutning och inordning är två viktiga och komplementära poler i utövningen av det symboliska förtrycket, som speglar urvalet av individer likaväl som urvalet av innehåll. Hotet om uteslutning fungerar för många, men inte för alla, som motivation att erkänna den pedagogiska auktoriteten. Inordning i mönstret ger tillgång till ett *”symboliskt kapital”*, som enligt Bourdieu kan anta många former, kulturellt, språkligt kapital, teknologiskt kapital etc. Detta symboliska kapital ger tillträde till specifika positioner i samhället, positioner som förutsätter att man tillgodogjort sig ett visst innehåll. Samtidigt ska den pedagogiska praktiken också leda till att den uteslutne accepterar att bli utesluten från dessa positioner. I det som många betraktar som Bourdieus huvudarbete, *”La Distinction”* (1984), beskriver han hur de grupper i samhället som varken förfogar över symboliskt eller ekonomiskt kapital, utvecklar sin egen smak och tycken. Syftet är att markera skillnaden mot andra grupper och rättfärdiga sin egen situation.

Bourdieu arbetar genom hela sin produktion med begreppet *”habitus”*, och definitionerna utvecklas eller formas utifrån de fenomen han undersöker. I undervisningssituationen beskriver han habitus som *”den princip som genererar en praktik som återskapar samhällets strukturer”*. Habitus styr varseblivning, tankar och handlingar. Min tolkning, som jag kommer att använda mig av, är att Bourdieu pratar om mentala mönster. Dessa styr, i sin tur, vanemässiga handlingsmönster, som avpassats efter en (önskad) social ordning. Liksom Polanyi placerar den tysta kunskapen i kroppen så förkroppsligas habitus i en process som liknar den tysta kunskapens. Skillnaden är att Bourdieu utgår från samhällets, skolans, lärarens eller familjens avsiktliga inpräntning av önskade handlingsmönster, inte ifrån individens nyfikenhet. Jag har inte hittat någon passage hos Bourdieu, som tar upp den konflikt som kan uppstå när individens nyfikenhet och egna lärande får dem att genomskåda den pedagogiska praktiken och dess symboliska förtryck. Bourdieu själv, liksom Polanyi och Haraway är ju exempel på att detta är möjligt.

I studien av det franska utbildningssystemet ställer Bourdieu och Passeron upp en teori om mekanismerna för inpräntning av habitus. De talar om en primär inpräntning, som sker i familjen och en sekundär, som sker i skolsystemet. Möjligheten att inpränta en sekundär habitus är beroende av avståndet (eller skillnaden) mellan den primära habitus och den sekundära, som ska inpräntas. Med skillnaden ökar det symboliska förtryck, som måste utövas. Är skillnaden alltför stor blir det symboliska förtrycket uppenbart och därmed möjligt att ifrågasätta samtidigt som innehållet framstår som tivelaktigt.

Ett framgångsrikt inpräntande av en situerad kunskap på bekostnad av andra leder till en habitus som är beständig i den mening att handlingsmönstren faller inom den repertoar som önskas. Samtidigt är det viktigt att habitus blir överförbara mellan olika arenor. Samma grundelement av enhetliga och legitima kunskaper ska fungera för både arbetare och tjänstemän, män och kvinnor för att det sociala livet ska fungera, och den ska som ovan sagts också legitimera skillnader mellan grupper. Inpräntandet av habitus ska vara fullständig, det vill säga så komplett som möjligt. Beständighet, överförbarhet och fullständighet i habitus är tillsammans det kitt som skapar förutsägbara och ordnade handlingsmönster i en social situation.

Den skolform som Bourdieu och Passeron studerar, vilken i stort sett motsvarar det moderna skolsystemet, lägger tyngdpunkten på behärskandet av symboler, främst i form av språk. Dessa symboler representerar de principer som ska generera praktiken. Det är också i språkinläringen skolans inkluderande och uteslutande roll blir särskilt tydlig. För den som i sin primära habitus redan fått ett rikare språk blir det lättare att tillgodogöra sig och acceptera det nya habitus symbolvärld. Fokus på språkets symbolvärld skapar också en annan klyfta. I en språkligt dominerad kultur underordnas det praktiska behärskandet av verksamheter det symboliska behärskandet. Det praktiska behärskandet av att hantera saker med hjälp av förknippade, beskrivande ord är mindre fördelaktigt än ett praktiskt behärskande av ord. Förhållandet mellan ord och ting dikteras av företrädet för ordhantering framför hanteringen av ting.

Bourdieu och Passeron pekar vid flera tillfällen i sin text på hur ordhanterings företräde skapar de stora skiljelinjerna mellan människor i industrisamhället. Erkännandet av en grups särskilda typer av kunskaper och färdigheter som ”rätt” innebär samtidigt en nedvärdering av andra gruppers kunskaper och färdigheter. Exempelen de ger är statens lag mot sedvanerätt, medicin mot naturmedicin, teknologi mot hantverk etc. Med denna nedklassning av andra kunskapsformer vinner de dominerande grupperna inte bara ett symboliskt övertag, utan också ett ekonomiskt genom att de skapar en marknad för de produkter och tjänster som jurister, läkare och ingenjörer tillhandahåller, och tränger undan marknaden för hantverk eller traditionella arenor för tvistelösning. Deras teoretisering gjordes från observationer under 1960- och 70-talen och kan verka passerade idag. I denna studie är fokus på processer som pågår från denna tid och fram till nu och som på avstånd behandlar geografiska platser där processen är långt ifrån genomförd. Införandet av utvalda symbolvärden och undanträngandet av andra värden har varit en kontinuerlig process under biståndet historia. Det är också en nödvändighet i varje situation av tekniköverföring, som faktiskt innebär att en ny symbolvärld måste läggas till den gamla och habitus måste omformas, för att kunna hantera den nya tekniken. Den är också en nödvändighet i en politisk debatt där det gäller att övertyga motståndaren, att acceptera eller driva en annan politik.

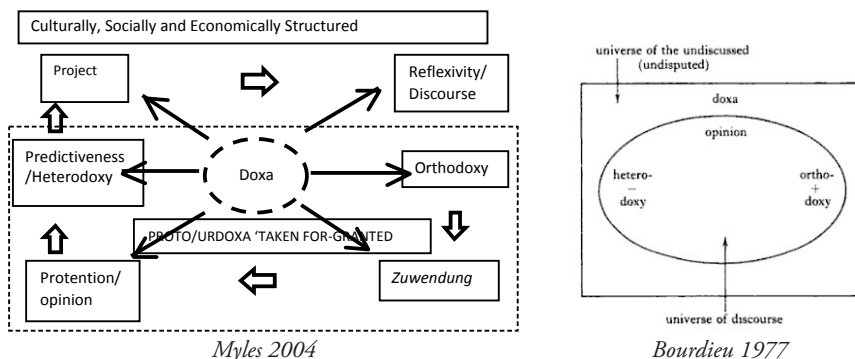
Påläggande av habitus tar tid, det förutsätter ett urval av innehållet samt en form för inpräntandet som stämmer med det förväntade beteendet. Bourdieu och Passeron pekar på svårigheten för vad de kallar religiösa eller politiska ”profeter” som med tillfälliga insatser försöker omvandla habitus hos en särskild grupp. Det tillfälliga har inte stor möjlighet att verka. Om innehållet är alltför främmande blir det också svårt att få gehör. Genomslaget av nya metoder för inlärandet blir inte stora. Inlärningsituationen i sig är en form av habitus, av handlingsmönster för hur kunskapsaktiviteter ska gå till. För ”profeter” som väntar sig att bli efterföljda gäller det att i hög grad först följa sina lärjungar och ta sin utgångspunkt i deras habitus. De måste svara mot frågor eller problemställningar som den tilltalade gruppen faktiskt har ställt sig. En chef eller minister, som försöker sig på drastiska omorganisationer, riskerar att förändringen inte ger positiva effekter om den inte svarar mot de glapp i den dagliga praktiken som personalen upplever. Varje riksdagsledamot, som försöker motionera om att införa en obekant faktor i biståndet, får räkna med att utrikesutskottet rekommenderar avslag.

Nya tekniska produkter, som inte svarar mot sina tänkta konsumenters vanor och praktiska eller symboliska behov, har inte heller stora chanser till framgång. Här ligger ett av innovatörernas största dilemman att tänka nytt på grundval av det redan kända.

Bourdieu's idéer om habitus och symboliskt förtryck uppfattas ofta som stelbenta. Enligt kritikerna medger detta synsätt inte förändringar och eftersom förändringar hela tiden sker kan synsättet avfärdas. I mina ögon är det en sådan läsning som är alltför stel och tolkningen alltför absolut. Jag kommer nedan att spjälka upp, eller diffraktera Bourdieus synsätt för att visa på dynamiken i det. Ett steg på vägen dit är att presentera Bourdieus begrepp "doxa"(1977). Liksom habitus anknyter doxa till den tysta kunskapen. Medan habitus förkroppsligas i individen ligger doxa i den tysta överenskommelsen i gruppen. Inom ramen för doxa är diskussion och argumentation möjlig, men gruppens doxa är otillgänglig för kritik. Utgångspunkten för att formulera teorin om doxa är det som alla är överens om att betrakta som självklart eller som "sunt förnuft". Överenskommelsen sker inte genom något medvetet ställningstagande. De frågor som doxa ger svar på kan inte uttryckas av gruppens medlemmar. Doxa innebär ett förbiseende av att den i sig bygger på godtycke. Sanningen om doxa blir bara tydlig då den ifrågasätts av en konkurrerande diskussion, som inte anammat de godtyckligt satta självklarheterna. Ifrågasättandet kräver ett eget språkbruk, som beskriver samma företeelser i andra ord. En sådan kritik, som lyfter fram det tidigare inte diskuterade till diskussion och formulerar det tidigare inte formulerade, är bara möjlig under en objektiv kris. Först när de subjektiva omständigheterna inte längre passar med de objektiva och det självklara förstörs i praktiken, när den sociala världen förlorar sina kännetecken som naturliga fenomen, först då kan doxa ifrågasättas. Jag skulle vilja tolka det som att Bourdieu talar om krisen som en möjlighet, en möjlighet till genomskådande. Problemet är att när den konkurrerande gruppens situerade kunskap avslöjat den gamla doxan, utövas snart nog ett nytt symboliskt förtryck och gamla doxa ersätts med en ny som stödjer den nya maktordningen. Doxa är och blir, försvinner och ersätts, men någon doxa finns alltid.

Bland Bourdieus kritiker finns John Myles (2004) som menar att Bourdieu missförstått Husserls begrepp doxa. Enligt Myles ser Husserl doxa som en kärna som medvetenhet kan växa utifrån, genom ökad upplysning och ett vetenskapligt tänkesätt.

Tabell 1 Myles och Bourdieu syn på "Doxa"



Bourdieus bild är väsensskild. Istället för se doxa som en kärna som kan utvecklas ser han det som den omgivande förutsättningen, inom vilken en grupps diskussion mycket väl kan utvecklas. Diskussionen kan däremot inte gå in i frågor som ifrågasätter grunderna för gruppens eller verksamhetens existens. Det är just denna typ av frågor som doxa försvarar. Hela detta universum av det icke-ifrågasatta och icke-diskuterade måste skaka innan debatten om denna grupps doxa, i denna situation, kan ta fart. Bourdieu vänder sig starkt mot att doxa skulle innebära att människor sitter i en situation av "falsk medvetenhet" som de kan övertygas att ta sig ur. Den symboliska dominansen andas vi in som luft, den är överallt och ingenstans. Det symboliska våldet är mjukt och osynligt. Bourdieu utvecklar temat doxa vidare, i termer som liknar den tysta kunskapens: ".....*Doxa inbegriper kunskap, en praktisk kunskap. Arbetare vet mycket (om sin situation), mer än någon intellektuell, mer än någon sociolog. Men i någon mening vet de inte, de saknar verktygen för att begripa, att tala om det. Och vi har denna myt om den intellektuelle som har förmågan att förändra sina doxiska erfarenheter, som behärskar den sociala världen i en uttryckt och snyggt formulerad presentation.*"

Möjligheten för de intellektuellt skolade, de som tillgodogjort sig symbolerna, att uppnå en högre medvetenhet om sin situation och om det symboliska våld som de utsätts för och utsätter andra för, är enligt Bourdieu just en myt som exemplifierar doxa. Hans perspektiv blir ganska pessimistiskt för möjligheterna att genomskåda doxa. Haraway erbjuder på så sätt ett mer optimistiskt perspektiv. Genom att bryta olika situerade kunskaper mot varandra i ett världsomspännande nätverk och utveckla förmågan att delvis översätta kunskaper mellan olika – och maktåtskilda – samhällen kan vi bättre förstå förutsättningarna och verkningarna av olika situerade synsätt. I denna översättningsprocess menar Haraway, liksom Bourdieu, att de underordnades synvinkel är att föredra. De underordnades perspektiv torde vara mest kritiskt. Haraway ser det inte lätt att sätta sig i denna synvinkel, men menar att det är nödvändigt.

Jag har nu introducerat begreppen situerad kunskap, tyst kunskap, habitus, doxa, symboliskt kapital och symboliskt förtryck för att beskriva några aspekter av hur kunskaper och lärande sätts på spel i olika situationer. Med dessa synsätt vill jag försöka förstå hur riksdagsdebatten om biståndet utspelat sig. Jag intresserar mig för tre aspekter av denna debatt. Den första handlar om hur debatten syftar till att påverka de politiska motståndarna. Den andra aspekten handlar om hur debattörerna ser på biståndets mottagare och deras förutsättningar att driva utvecklingen framåt. Den tredje handlar om hur riksdagsledamöterna ser på andra svenska aktörer, vars kunskaper skulle kunna var till nytta för ledamöterna själva eller för mottagarna.

Att använda Bourdieus begreppsapparat i detta sammanhang innebär att jag delvis lyfter ut den ur det sammanhang den föddes. Där Bourdieu talade om en först habitusformande krets i familjen och en andra i skolan, vill jag nu tala om en tredje habitusomformning, nämligen den som kontinuerligt sker i arbetslivet, oavsett om detta är i politiken, byråkratin, forskningen eller i näringslivet. Detta är väsentligt för att förstå hur kunskap kan spridas och överföras. Det är också viktigt för att förstå hur kunskaper kan omvandlas till och integreras i praktisk handling. Jag har hittat en akademisk skolbildning som tar kunskapsdiskussionen från Polanyis individuella

kunskapsökande, över Bourdieus socialt bestämda kunskap till kunskapen som en nyckel för att förstå förändringar i näringslivet och därmed i samhällsekonomin. Denna skolbildning grupperar sig kring studier av innovationssystem.

## **Innovationssystem, evolution, lärande och stigberoende**

Studierna av innovationssystem tog fart när ekonomer försökte förstå vad som drivit fram de asiatiska tigerekonomierna till konkurrenskraftiga industrinationer under 1980-talet. Detta fenomen slog på många sätt ut tidigare försök att förstå tillväxtens mekanismer och ekonomiska utvecklingsprocesser. Det som stod klart var att teknologisk utveckling hade haft en tydlig roll i att driva den ekonomiska tillväxten. En rad olika skolor formerade sig kring fenomenet. Den ”nya tillväxtteorin” baserad på neoklassisk nationalekonomi (Grossman and Helpman 1991) försökte därför hitta sätt att inkludera teknologi som en faktor i ekonomiska modeller.

Innovationssystemforskningen lyfte istället fram ekonomen Joseph Schumpeter som inspiratör (Lundvall 1992). Innovationssystemforskning kopplade också till den evolutionära ekonomin (Nelson and Winter 1982) som föreslagit att ekonomiska modeller måste baseras på ett mer resonerande, narrativt och empiriskt arbete. Nelsons kritik mot den nya tillväxtteorin var att den egentligen inte ökade förståelsen av hur teknologin spelade en tillväxtdrivande roll (Nelson 2005). Det som inspirerade innovationsteoretikerna var synsätten på innovationer och lärande som centrala drivkrafter i ekonomin. Innovationssystemforskarna fann att Koreas framgångar till stor del kunde förklaras av de satsningar som gjorts på utbildningssystemet. I fallet med Taiwan hittade de forskning och utveckling som starkt drivande för industrialiseringen (Nelson 1993).

Studierna av innovationssystem skiljde sig från de utvecklingsteoretiska ansatserna. Något förenklat kan man säga att innovationssystemstudierna studerar de vinnande nationerna i kampen för en ökad tillväxt. Utvecklingsteoretikerna fokuserade ofta på hinder för utveckling. Innovationsforskarna sökte förstå vad som drivit fram utveckling. Det kan verka vanskligt att använda denna typ av teori i en studie av biståndet. Dagens biståndspraktik bygger i hög grad på att identifiera hinder, och att då studera det med en teoribildning som lyfter framgångar skulle kunna leda fel. Jag vill dock hävda att det svenska biståndet har innehållit många av de komponenter som innovationsstudierna lyft fram som centrala faktorer bakom ökad tillväxt. Dessa centrala komponenter kretsar alla kring olika former av lärande. Några av dem har varit närvarande i det svenska biståndet men har inte hanterats på ett systematiskt eller systemiskt sätt. Det är just det systematiska förhållningssättet i att kombinera olika politikområden till en innovationspolitik som utgör en av grundstenarna i ett innovationssystem.

Lärande stod i centrum för försöken att förstå vad som driver innovation. Innovationsteoretikerna insåg också att det var lärandet i sitt sammanhang som var viktigt, alltså hur det var inordnat i och mellan företag, i universitet och yrkesskolor och vilken roll staten hade för att stimulera lärandet. Andra politikområden var också viktiga liksom hur staten och företagen orienterade sig mot den lokala marknaden och hur

man försökte nå exportframgångar. Sammantaget bildade dessa olika komponenter nationella innovationssystem som såg olika ut i olika länder.

Att betrakta innovationsprocesser som resultat av system ger en apparat för att fokusera studierna, säger Lundvall (1992) med en optisk metafor. Studierna ska också genomföras så att de kan användas för jämförelser av skillnader och likheter (Nelson 1993). Det stod helt klart för forskarna inom denna skola att det inte fanns något optimalt innovationssystem (Edquist 1997). Olika kombinationer av komponenter, funktioner och samarbetsformer kunde ge bra resultat och samma kombination i två olika länder eller sammanhang kunde ge olika resultat, vilket pekade på att svåridentifierade kulturella (Nelson 2005) och historiska faktorer spelade stor roll (Edquist 1997). När innovationsstudierna på allvar börjar ta in utvecklingsländer som studieobjekt ger Lundvall et al (2009) denna definition:

*”Det nationella innovationssystemet är ett öppet, framväxande, och sammansatt system som omfattar förhållanden inom och mellan organisationer, institutioner och socio-ekonomiska strukturer vilka bestämmer grad och riktning på innovationer och kompetensuppbyggnad som utgår från forskningsbaserade eller erfarenhetsbaserat lärande”*

Frågorna kring detta försök till sammanfattning är många. Det nationella draget har debatterats mycket. Klart är att nationalstaterna fortfarande organiserar flera nödvändiga element och funktioner, och det finns också nationella historiska och kulturella särdrag som kan avgöra framgångsmöjligheterna. Samtidigt vill många hävda att innovationsprocesserna ofta är betydligt mer lokalt präglade (Porter 1992) och att geografiska industrikluster (Sölvell 2009) eller regionala innovationssystem ger en bättre grund både för vetenskaplig förståelse och ekonomisk konkurrenskraft. Vid den andra polen finns de som hävdar vikten av supra-nationella innovationssystem (Nelson 2005), till exempel inom Europeiska unionens satsningar på forskningsbaserad innovation för att gemensamt möta konkurrensen från USA och Asien. I denna ända av skalan kan vi också återfinna argumenten för att kunskap och kunskapsflöden idag är så transnationella (Nelson 1993) att det blir omöjligt att definiera det nationella draget i en innovation. På tvärs med dessa argument hävdas att skillnader mellan olika branscher och industrisektorer är större än skillnaderna mellan regioner och nationer.

Min tolkning av dessa debatter är att Lundvalls bruk av begreppet innovationssystem som en apparat för att fokusera är högst relevant för en studie av hur stater kan underlätta tekniköverföring, oavsett om de är mottagare, sändare eller samverkande parter i utvecklingen av teknologin. Det innebär att det också går att studera hur biståndet har hanterat frågor om tekniköverföring med dessa glasögon.

Innovationssystemen som *framväxande* i historiska evolutionära processer är viktigt. Synsätten på detta skiljer dock åt. Lundvall (1992) nämnde inte begreppet evolution men talade om att innovation sker gradvis och som resultat av anhopningar av sammanräknade ansträngningar. Framtida innovationer beror av kombinationer av tidigare kunskaper sammansatta på nytt sätt. Nelson et al (1992) lade i sina studier in historiska förklaringar till innovationssystemens framväxt och lyfte därmed perspektivet från innovationen till hela systemet. Edquist et al (1997) plockade upp detta per-

spektiv och använde evolutionsbegreppet för att beskriva utvecklingen inom forskningsfältet i sig, men också som instrument för studierna av systemen. Saviotti (1997) pekar på utväxten av nätverk av innovationsaktörer som ett exempel där evolutionära förklaringsmodeller kan vara till hjälp. McKelvey (1997) pekar på förståelsen av urvalsprocesser som en evolutionär nyckel, och att politikens roll måste vara att stödja och underlätta den samverkan som behövs för att urvalet ska ske. Politiken bör dock inte gå in i urvalsprocessen i sig. Cohendet och Llerena (1997) uppmuntrar mångfalden av teknologier, kunskaper och organisationsformer som ett viktigt underlag för att evolutionära urvalsprocesser ska bli slagkraftiga. Sloth Andersen och Lundvall (1997) bygger vidare på mångfalden och talar om vikten av att bygga ut specialisering och arbetsfördelning i allt mer sammansatta system.

Den förmodligen mest noggranna genomgången av evolutionsbegreppet och dess tillämpbarhet för att förstå teknisk utveckling och ekonomisk tillväxt görs av Nelson (2005). Syftet är att tillbakavisa den neoklassiska, idealistiska, dogmen om en ekonomi som strävar mot jämvikt och istället förstärka den teoretiska inriktning som ser ekonomi som evolutionära processer. Han ställer upp tre krav på vad en evolutionär teori måste göra:

- Syftet är att förklara hur något rör sig över tiden eller att förklara varför något hamnade där det nu är.
- Förklaringen måste innehålla båda slumpvisa element som alstrar eller förnyar de fenomen som studeras och mekanismer som sällar fram de kvarvarande varianterna.
- Det finns tröghetskrafter som står för kontinuitet i vad som klarar sällningen.

Med en analogi från biologiska evolutionsteorier skiljer Nelson "utveckling" enligt en plan ifrån "evolution" som är av mer oförutsägbar natur. Embryots planmässiga utveckling skiljer sig väsentligt ifrån arternas evolution. Jag ser inte att Nelson skriver ut en vidare konsekvens av denna analogi. Arternas evolution samverkar med hela ekosystemens evolution, den enskilda teknologin utvecklas som en del i ett innovationssystem som kombinerar slumpvisa element med sällande tröghetskrafter. Konsekvensen finns dock mer än antydd i hela skolbildningen kring innovationssystem

För debatten kring resultat i biståndet är dessa åtskillnader mellan utveckling och evolution samt mellan evolution på olika nivåer betydelsefulla. Projekt och program utformas som planer och kan därför utveckla det planlagda. Resultat efterfrågas däremot på en mer evolutionär skala, som samhället eller i den nationalekonomiska statistiken. Att hålla isär dessa olika rörelsemönster kring det som kan planläggas och det som uppstår skulle innebära viktiga steg framåt i biståndets teori och praktik. Sådana försök görs av William Easterley (2006) när han anser att biståndet i alldeles för hög grad hanteras av "planerare" istället för av "sökare". Hans synsätt sammanfaller mycket med innovationsteoretikernas om att risktagande och mångfald skulle ge bättre resultat än det stramt hållna expertutövandet.

Det historiska och evolutionära perspektivet fångas i mycket av den ekonomiska litteraturen med begreppet "stigberoende" (path dependence) eller som "inlåsnings" (lock-in). De här metaforerna för historiens effekter visar på det förflutnas makt över

framtiden, där t.ex. gjorda investeringar hindrar nytänkande. I mycket av litteraturen används metaforerna slentrianmässigt som förklaring till upprepade mönster eller stillstånd, utan att egentligen analysera hur denna stig ser ut. Inom teknikutveckling ges ofta exemplet med skrivmaskinernas QWERTY-tangentbord som sedan förs ut över världen och över till nya teknologier utan att någon ifrågasätter om denna standard är den mest ändamålsenliga. I vissa fall visas på hur stigarna har förgreningspunkter, kritiska möjligheter att byta spår och inriktning.

I min studie har jag anledning att hantera fenomen som skulle kunna betecknas som stigberoende. Det är då viktigt att skilja på två typer av trögheter: (1) de som uppstår med investeringar i fysiska strukturer och därmed låser framtida beslut, och (2) de typer av trögheter som är effekter av inläring, och för att återknyta till Bourdieu, av symboliskt förtryck. Stigberoende eller inläsning som effekter av inläring vill jag dela upp ytterligare i de som är resultat av erfarenhet och de som är resultat av föreskrifter eller propaganda. För det senare ändamålet kommer jag att använda mig av Pierre Bourdieus begrepp "habitus", symboliskt förtryck och "doxa". Det är framförallt den senare typen av tröghet som blir tydlig i den svenska biståndspolitiska debatten. Doxa breder ut sig och debattinlägg liksom debattsvar avges ofta vanemässigt.

Inom innovationssystemteori finns flera möjliga angreppssätt för att definiera aktörerna och deras samverkan. Det svenska biståndet har genom åren involverat en rad aktörer i debatt såväl som i praktik. Den första instansen på vägen från politiska formuleringar till genomförande är utrikesdepartementets biståndsavdelningar. De är ansvariga för att omformulera vad regering och riksdag vill till styrdokument som myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och under de senaste årtiondena landstrategier och tematiska strategier. Jag kommer inte att analysera denna länk annat än i de dokument som hänvisats till av de biståndsgivande myndigheterna. Jag har inriktat analysen av genomförandet på de senare. För detta behöver jag ett bra kunskapsunderlag om byråkratins sätt att fungera. Biståndsmyndigheterna samverkar med andra myndigheter, men också med forskning och med näringsliv. Samtidigt har ropet på att involvera enskilda organisationer varit stort inom riksdagsdebatten och biståndsmyndigheten har haft både särskilt anslag till och avdelning för att samverka med folkrörelseorganisationer, kyrkliga organisationer och andra typer av vad som ibland kallas det organiserade civilsamhället. Samverkan med de multilaterala biståndsorganisationerna, främst inom FN-systemet, men på senare år också i EU är en viktig relation där Sverige både påverkar och har påverkats. Samverkan med utvecklingsbankerna, både Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna är en annan viktig del i spelet.

En möjlighet för att förstå detta spel är att använda begreppet "Triple Helix" som betecknar samverkan mellan stat, universitet och företag (Etzkowitz 2002). Det har fördelen att det renodlar dessa funktioner. En annan fördel med begreppet från min utgångspunkt i forskningssamarbetet är att det tydligt placerar universiteten som en nyckelaktör, men också pekar på en nödvändig förändring av dessa som leverantörer av kunskapsjänster. Men begreppet har med rätta kritiserats för att vara alltför för snävt. Det ger ingen plats för slutanvändarna av innovationer, det behandlar finanskapitalet som en stödfunktion och inte som en aktör, fackföreningarnas drivkraft eller motstånd

mot produktionsförändringar skyms och det civila samhället som mellanhand i uppbyggandet av spirande innovationssystem finns inte med.

Utöver Triple Helix-begreppets blindhet för andra aktörer vid sidan av akademi, stat och näringsliv vill jag utifrån egna erfarenheten peka på några svårigheter i dess kunskapsbyggande och kunskapsflöden. Etzkowitz bortser ifrån att de tre parterna bygger olika situerade kunskaper och drivkraften bakom dessa är mycket olika. När dessa ska börja flätas samman uppstår motsättningar. De olika situerade kunskaperna bygger på delvis olika habitus och doxa inom de tre områdena är också delvis olika. Dessutom behandlar Triple Helix begreppet stat som en helhet. Jag kommer i genomgången nedan dessutom visa på att politik och byråkrati måste hanteras som två olika delar. I den kommande diskussionen tittar jag främst på byråkratin och i viss mån på hur den förhåller sig till politiken, dess debatter och styrinstrument.

### **Situerade kunskaper i det politiska**

Chantal Mouffe (2008) vill att vi ska betrakta det politiska som en arena för motsättningar mellan flera olika parter. Hon är starkt kritisk till de liberala idéströmningar som vill se politiken som en arena för enighet och konsensus. I den liberala tolkningen av demokratin blir det politiska omvandlat till en teknisk beslutshandling. Regerandet ersätts av styrning (government och governance), säger Mouffe. Detta resonemang har direkt bäring på den svenska biståndspolitikens utveckling, där ”god samhällsstyrning” formulerats som ett delmål i den svenska Politiken för Global Utveckling från 2003.

Politiska motsättningar kan ta två former säger Mouffe. Den ursprungliga är en antagonistisk spänning mellan ett tydligt definierat ”vi och ett lika tydligt ”dom”. Den antagonistiska spänningen kan översättas som fiendskap. Politiska relationer mellan fiender är inte önskvärd ut samhällets synpunkt eftersom de inte kan skapa stabilitet. Mouffe lyfter istället fram de politiska motståndarna som ideal. Lika tydligt definierade i vi och dom, men reglerade av ett demokratiskt röstförfarande där båda parter accepterar nederlag. De godkänner motståndarens regering fram till dess att en ny omröstningsmöjlighet kommer. Denna typ av relation kallar Mouffe för ”agonistisk”, i motsats till den antagonistiska relationen.

I den biståndspolitiska debatten kunde vi under 1970- och 1980-talen se tydliga exempel på ett sådant agonistiskt förhållande mellan de borgerliga partierna och Socialdemokraterna (med stöd av Vänsterpartiet). Ståndpunkterna gjordes mycket tydliga, men båda parter respekterade majoritetens fattade beslut. Inte ens regeringsskiftet innebar att beslut revs upp. Däremot drev båda sidor kampanjer med försök att övertyga riksdagen om sin linje om hur biståndet borde inriktas. Från 1990-talet utplånades det politiska motståndet mellan blocken. Den liberala demokratisynen segrade och kampen i riksdagen ägnades alltmer åt administrativa synpunkter på biståndets genomförande.

I denna förskjutning går det också att se ett tydligt exempel på hur doxa breder ut sig i riksdagen. I kapitel 6 berättar jag om debatten kring biståndsmålen: Den viktigast agonistiska kampen stod kring demokratimålet som folkpartiet ville överordna alla andra mål. De beskrev motståndarna som blinda för de mänskliga rättigheterna och

demokratin i en tydlig ”vi och dom”-polarisering. Moderaterna anslöt till detta ”vi” och lade till att demokrati och mänskliga rättigheter bara kunde respekteras i en marknads-ekonomi. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet accepterade inte dessa definitioner. De argumenterade för att demokrati kunde växa ur alla ekonomiska system och att det inte kunde vara biståndets uppgift att definiera politiken för mottagarländerna. Mot 1980-talets slut ändrade socialdemokraterna sin hållning. Efter årtal av motioner med likalydande innehåll och en internationell politisk utveckling, vars största symbol är Berlinmurens fall, använde Socialdemokraterna från 1990-talet samma ordbruk som de borgerliga motionerat om i årtal. Det symboliska våldet som utövats med hot om att inte vara demokratisk eller stå på förlorarnas sida hade haft effekt. En allomfattande nyliberal doxa hade vuxit fram. Under åren har den fördjupats inom biståndsdebatten och det finns ingen idag som ifrågasätter dess grundbegrepp.

För Chantal Mouffe är en sådan situation högst oönskad. Hon går så långt att hon även varnar för de teorier som ser en politisk debatt som en kommunikativ process eller en möjlighet till lärande. Hon är kritisk till Jürgen Habermas idéer om en ”deliberativ” demokrati, där meningssmotståndare genom argumentation övertygar varandra eller hittar goda kompromisser. Ett sådant förhållningssätt riskerar att suddas ut den agonistiska relationen och lägger därmed grunden för den liberala, unipolära demokratin. Det finns åtskilliga exempel i biståndsdebatten på ett sådant deliberativt förhållningssätt, dock sällan inom ramen för ett debattillfälle. Snarare är det så att motståndarens synpunkter integreras i kommande propositioner. Det finns exempel både på konstruktiva lösningar som kommit till på detta sätt och på avväjningsmanövrar då utredningar tillsatts för att lösa politiska konflikter.

Faran i en unipolär situation, där motståndet reducerats till strider om administrativa procedurer, är att de dolda motsättningarna måste spelas upp någon annanstans. Den europeiska extremhögern har under 2000-talet sprungit fram som några som vågar formulera ett vi och dom. Genom att ställa upp motsättningarna vinner de väljarframgångar. Under ytan lurar antagonismen, den okontrollerbara fiendskapen istället för det kontrollerbara motståndarskapet.

Mouffe pekar också på en annan utmaning för den liberala konsensusdemokratin. Den globala situationen med nya ekonomiska och politiska stormakter skapar en multipolär situation som kan ställa upp helt nya ”vi och dom”. Vi vet inget om vart denna trend kommer att ta vägen, men ser tecken på en begynnande kamp mellan de traditionella industriländerna och de nya stormakterna om biståndets mottagarländer. I denna kamp ställs mottagarländerna inför val: De kan välja de traditionella biståndsgivarnas erbjudande om bistånd i utbyte mot politiska och ekonomiska reformer. Eller de kan välja bistånd från de nya biståndsgivarna i utbyte mot råvaror och arbetskraft. Det går att se en historisk parallell i 1970-talets oljekris, där de oljeproducerande länderna blev en maktfaktor och kunde ställa krav på en ny ekonomisk världsordning. Dessa krav kontrades då med den nyliberala politiken.

Mouffes resonemang har betydelse för hur vi kan se det politiska som en kunskapsprocess. I min tolkning av den agonistiska och multipolära demokratin ställs olika ”vi och dom” upp som situerade kunskaper som väljare eller riksdagsledamöter kan ta ställning

till utifrån resonemang eller identifikation. Den liberala, unipolära demokratin, där motståndarskapet handlar om administrativa processer döljer de politiska motsättningarna. I en sådan situation ställs väljaren inför en odefinierad kunskapslucka, spänningen mellan den tysta, erfarenhetsbaserade kunskapen och de explicita förklaringar som erbjuds riskerar att bli för stor. Detta är en mycket instabil situation. Risken är att falla in i antingen en okontrollerad fiendskap med många motstridiga kunskaper och intressen, eller i en situation där makten och kunskapen måste utövas totalitärt. Den senare tidens debatt om biståndsministerns sätt att leda departement och myndigheter illustrerar denna risk. När olika departement fick se biståndsministerns förslag till ny biståndspolitisk plattform reagerade de över att de inte blivit involverade tidigare<sup>9</sup>. Denna kritik kom från regeringskollegor. Tidigare har oppositionen reagerat mot att den biståndspolitiska plattformen tagits fram inom Alliansregeringens slutna rum och inte i riksdagskammaren<sup>10</sup>. Ovanpå denna kritik har en konsultrapport blottlagt konflikter inom biståndsministerns eget departement där personalen känt sig utesluten från diskussionen<sup>11</sup>. Detta är givetvis ett exempel på en totalitarism av ett annat format än det vi normalt förknippar begreppet. Som ett exempel på konsekvenserna av försök att dölja politiska motsättningar och ovilja att ställa olika situerade kunskaper mot varandra är det utmärkt.

Jag sammanfattar Chantal Mouffes resonemang i följande figur:

*Tabell 2 Situerade kunskaper inom det politiska*

		Polaritet	
		Multipolär	Unipolär
Motsättning	Agonistisk	Demokrati med tydliga alternativ	Liberal demokrati
	Antagonistisk	Kaotisk	Totalitär

### **Situerad kunskap inom den statliga byråkratin**

Webers ideala byråkrati (1987) är styrd av regler och av beslutshierarkier, all personal är tillsatt på sina meriter och så väl avlönad för sitt arbete att ingen någonsin behöver handla i egenintresse. Öppenhet och ansvar är ledord och all hantering dokumenteras skriftligt. Adams och Balfour (2010) går bortom Webers idealisering när de tittar på hur byråkratin sköter sin roll att skapa beslutsunderlag för politiker och sedan genomföra de beslut som fattats. Byråkratin har, å ena sidan, ett socialt ansvar mot olika målgrupper i samhället och, å andra sidan, ett ansvar att lyda den representativa demokratin lagar, regler och beslut. En idealisk byråkrati i Webers mening, eller en Etisk organisation enligt Adams och Balfour, balanserar stark regelbundenhet och stort socialt ansvar. Beslutsunderlag är väl underbyggda och speglar medborgarnas behov, beslutsfattarna är lyhörda för denna grupp och genomförarna starkt motiverade att åstadkomma vad medborgarna önskar. Denna typ av organisation förutsätter en hög kunskapsnivå kring den situation där den verkar, både hos byråkraterna och hos beslutsfattarna.

Tabell 3 Situerade kunskaper inom byråkratin

		Socialt ansvar	
		Hög	Låg
Regellydnad	Hög	Etisk organisation	"Maskerad" Organisation
	Låg	"Gerilla" organisation	Kriminell Organisation

Den raka motsatsen är en kriminell organisation som agerar helt i sitt eget intresse och varken tar socialt ansvar eller lyder beslutsfattarnas regler. Adams and Balfour ger som exempel de amerikanska säkerhetsbolag som verkat i Irakkrigets efterdyningar. Organisationer som sätter det sociala ansvaret före maktens påbud verkar som gerillaorganisationer. Adams och Balfour ger Greenpeace som exempel. Enskilda byråkrater eller grupper inom myndigheter kan i sin praktik opponera sig mot politiska riktlinjer om de anser att dessa går mot medborgarnas intresse. Risken byråkraterna tar med en sådan opposition är att lagstiftarna likställer detta beteende med det kriminella.

Den mest intressanta avvikelsen från den etiska byråkratin är den maskerade organisationen som säger sig ta sitt ansvar för att handla i medborgarnas intresse, men som framförallt strävar efter att uppfylla regelverkets krav. Bourdieu (1998a) förklarar hur organisationen maskerar sina egentliga syften. Byråkratin bygger upp statsfunktioner och förklarar sedan vad staten är på ett sådant sätt att dess roll inte kan ifrågasättas. För att försvara sina positioner som förvaltare av vår gemensamma egendom måste byråkraterna uttrycka sina egna intressen i termer som uppfattas som allmängiltiga och för allas bästa. De måste hänvisa till universella värderingar och opartiskhet både i förhållande till lagstiftarna och till medborgarna i samhället. Dessa värderingar måste balansera mellan retoriken och det faktiska utförandet av uppdraget. Byråkratin formar en diskurs som den sedan själv måste underordna sig. Robert Merton (1940) kallade detta för en förskjutning av mål, där de verktyg som organisationen upprättat för att erbjuda sina tjänster blir till mål istället för medel. I den maskerade organisationens hierarki bedöms byråkraten efter sin förmåga att genomföra en process korrekt enligt regelverket snarare än utifrån vilka resultat allmänheten upplever.

Bauman (1994) tar upp det värsta exemplet på en sådan målförskjutning och teknifiering av arbetsuppgiften i sin bok om koncentrationslägret Auschwitz. Hans poäng är att mekanismerna bakom Förintelsen är allmängiltiga i situationer som förutsätter att tron på auktoriteter väger tyngre än den mellanmänniska moralen. Denna moral innebär enligt Bauman att vi ser oss själva i andra och är beredda att ta ansvar i förhållande till dem. En byråkrati som kräver regellydnad före socialt ansvar måste skapa mekanismer för att bryta det moraliska bandet mellan människor och skapa distanser dem emellan. Bauman pekar på tre sätt för byråkratin hierarki att skapa ett ställföreträdande samvete med (1) hänvisningar till vetenskap eller (2) till högre skikt i byråkratin, samt (3) på korrektionens otvetydiga betydelse:

*”beredvilligheten att handla mot bättre vetande och mot samvetets röst beror inte bara på auktoritativa befallningar, utan är resultatet av att man utsätts för en målmedveten, entydig och monopolistisk auktoritetskälla”* (Bauman 1994:228)

Korrektionen utgår enligt Bourdieu (1998a) från utbildningssystemet på det sätt som ovan beskrivits. I skolan formas de allmänna grunderna, även för byråkraternas habitus. Behärskningen av symbolspråket är en nyckel. Inom byråkratin fortsätter detta formande av habitus bl.a. med hjälp av legitimerade ”klassifikationer”, de termer som vi använder för att uppfatta och förstå världen. Framställningen av klassifikation skapar en logisk och moralisk konformism, som beskriver vår vardag i termer som ryms innanför ramarna av den rådande doxa. Bredvid klassifikationerna pekar Bourdieu på att byråkratins sociala värld är full av reprimander och tillrättavisanden som bereder avvikande byråkrater obehag och för dem tillbaka till det legitima och enhetliga.

Baumans förklaring att ett ställföreträdande samvete kan byggas upp med hänvisning till vetenskap ställer både Webers ideala byråkrati och Etzkowitz ”Triple Helix” på huvudet. Relationen mellan forskare och byråkrati är inte linjär, utan i mycket just ett återkopplande samarbete av det slag som innovationssystemförespråkarna vill se. Byråkratin tillverkar tillsammans med experter de kategorier och diskurser som den kommer att styra sig själv med och som också kommer att styra de medborgare som den har att tjäna. Edenheim (2010) studerar hur språkbruket i Statens Offentliga Utredningar understödjer två ömsesidiga syften i att förbereda sociala och legala förändringar och att förhandla dessa mellan olika grupper. I sin retorik presenterar de något nytt, nutida, som skiljer sig positivt från det gamla och otidsenliga. Det onda förpassas med utredningens hjälp till förgången tid. Edling (2010) visar hur historien om arbetslöshet i Norden konstruerats av den kunskapsbärande eliten genom deras försök att vetenskapligt kategorisera arbetslösa och därifrån föreslå metoderna att hantera dem. Fjær (2010) talar om kompatibilitet mellan forskning och politiska riktlinjer där relevansen blir tydlig och kommunikationen underlättas. *”Byråkratin är på många sätt en kusin till vetenskapen, då den är sinnebilden för en modernistisk, teknokratisk apparat, och en sådan som är central för upprättandet och dominansen av kroppar”*, skriver Colin Hoag (2010) och menar att mycket av samhällsvetenskapen handlar om den byråkratiska praktiken.

Samhällsvetenskaperna använder till stor del de data och den dokumentation som producerats av byråkratin och anpassar sina metoder till de kategorier i vilka data samlas och presenteras (Overeem och Tholen 2011). Filosofen Alasdair MacIntyre (1998) gick så långt att han karakteriserade den samhällsvetenskapliga metoden som *”den byråkratiska auktoritetens ideologi”*. Samhällsvetenskaper som försöker efterlikna naturvetenskap genom användning av statistik och matematik visar på en liknande rationalitet som byråkratins ledningsfunktioner. Båda söker skylta över möjliga konflikter med hänvisning till det diskret mätbara och de sannolika samband som kan visas mellan det uppmätta. Med dessa metoder bygger de upp det enhetliga och legitima språkbruk som Bourdieu hänvisade till. Byråkratin har privilegiet att definiera kategorierna och samla data utifrån ett urval anpassat för att rättfärdiga den egna positionen eller tankefiguren. Samhällsvetenskapen presenterar utifrån dessa data bilder av förutsägbara och hanterbara världar. Byråkratin och vetenskapen har samma problem med

objektiviteten säger Hoag, ett uttalande i linje med Haraways argument om situerade kunskaper. Andersen (2010) beskriver hur statlig statistik kan leda till att experter drar vitt skilda slutsatser och att den som har strategier som når den politiska makten har störst möjlighet att få gehör. Berg (2010) pekar på att experter som vill påverka med sin kunskap måste arbeta för att bli erkända som experter i varje relevant sammanhang. Någon opartiskhet finns inte i byråkratin, ändå vilar den på en genomsyrande tro på den opartiske experten.

Korrektionerna och hänvisningarna till expertis verkar både utåt från byråkratin mot beslutsfattare och medborgare, men också inåt som disciplineringsverktyg. Hummel (2006) beskriver den hierarkiska skiktningen av kunskaper inom en byråkratisk organisation. Handläggaren måste förstå världen genom sitt praktiska arbete och vara öppen för yttre påverkan, också från sina chefer. Kraven från ledningen innehåller bland annat att fånga delar av det handläggarna gör i sitt arbete med statistiska verktyg. Kvalitativa och erfarenhetsbaserade kunskaper måste översättas och anpassas till fasta kategorier, vilket innebär att stora delar av handläggarnas kunskap aldrig blir synlig för andra än dem själva. Deras kunskap blir tyst i dubbel bemärkelse, dels i den mening som Polanyi ger begreppet, dels i meningen att ingen utom de själva bryr sig om den. Risker för felmätningar är stor när organisationen på detta sätt går ifrån handläggarens ”delaktiga värderingar” till chefernas ”objektiva mätningar”, som de i sin tur presenterar till organisationens ledning i ytterligare kondenserat och aggregerat format. Hummels slutsats är tragisk och beskriver vad som händer i den maskerade organisationen: handläggarnas arbete nedvärderas, de måste ge upp sitt sociala ansvar mot medborgarna för att framställa det felmätta material som de överordnade behöver för att visa på organisationens regelbundenhet. Karl Marx formulerade denna process så här:

*“Byråkratin är en cirkel man inte kan undfly. Dess hierarki är kunskapens hierarki. Högsta ledningen anförtror de lägre nivåerna att förstå detaljerna, medan de lägre nivåerna tilltror ledningen förståelsen av de stora dragen, och på så sätt blir alla bedrägna.”*

### **Situerad kunskap inom universitetsvärlden**

Byråkratins koppling till samhällsvetenskapen är intressant, och så som den beskrivs ovan är det i en lagrad kunskap, kategoriseringar och statistik som de två möts. I min erfarenhet är det inte lätt att utmana byråkratin med ny forskning. En del av förklaringen ligger i byråkratins obenägenhet att ta till sig nytt om de nya definitionerna inte passar så som det beskrevs i avsnittet ovan. Till detta kan vi lägga till Bordieus förklaring om att avståndet inte får vara för stort mellan ny kunskap, som i sig inbegriper förväntningar på nya beteenden, d.v.s. ny habitus, och den gamla habitus.

Universiteten, många av experternas hemvist, är också fångade i en motsägelsefull logik som gör det svårt för dem att både agera för att påverka och för att upprätthålla sin legitimitet som vetenskaplig expertis. I korthet bär universiteten på en motsättning mellan att söka kunskap för akademins inre behov, ”Självständighet” och att söka kunskap för ”Användbarhet” i samhället. Dessa kunskapsformer bedöms på olika sätt och belönas också med olika medel och av inre eller yttre auktoriteter, och de måste därför ges olika uttryck. Det rör sig om val mellan olika situerade kunskaper. I fallet ”självstän-

dighet” utförs forskningen efter akademins eget, interna behov och den bedöms och belönas helt inifrån det akademiska systemet, men för ”användbarhet” kommer såväl beställning som bedömning och belöning helt utifrån. Det finns flera möjligheter att gå halva vägen var, universiteten kan t.ex. göra sin kunskap ”överförbar” genom att klä den i populära termer. Universiteten kan också ställa sig som en ”kvalitetskontrollant” av kunskap framställd för en partner men skriven på ett vetenskapligt språk som inger förtroende.

Tabell 4 Situerade kunskaper inom vetenskapen

		”Upptäckter”	
		Externa	Interna
”Berättigande”	Externa	<b>Användbarhet</b> Dokumenterad kunskap motiveras av belöning utifrån och kläs i termer som förstås av externa parter	<b>Överförbarhet</b> Erfarenhetsbaserad kunskap uttryckt i populära termer som belönas både utifrån och inifrån systemet
	Interna	<b>Kvalitetskontroll</b> Dokumenterad kunskap beställd utifrån, skriven i positivistiska termer som bedöms av vetenskaplig ömsesidig auktoritet och belönas med akademiskt självförverkligande	<b>Självständighet</b> Erfarenhetsbaserad kunskap på egen beställning som belönas med självförverkligande och bedöms av vetenskapens ömsesidiga auktoritet

Vetenskapens kvalitetsanspråk bygger på en ”ömsesidig auktoritet” mellan forskare. Den enskilda forskaren, säger Polanyi (1969), är ansvarig för att följa sina ingivelser i sökandet efter kunskap och använda sin erfarenhet och färdigheter för att välja bland möjliga kunskapsvägar eller slutsatser. Det är sedan upp till forskarkollegor att bedöma om problemhanteringen är trovärdig. Bourdieu (2004) beskriver detta som att forskaren inte skriver för en allmänhet utan för sina värsta konkurrenter. En duktig forskare kan förutse möjlig kritik, anpassar sig till de kriterier som bestämmer vad som är acceptabla argument och lägger fram resultat som överensstämmer med sociala normer: *”Vetenskaplig kunskap är en uppsättning förslag som överlevt invändningar”*.

Polanyi betonar att vetenskapen uppmuntrar oenighet som en väg framåt till ny kunskap, men att tankar som hotar etablerad kunskap kommer att ha svårt att tränga förbi de forskare som kontrollerar vetenskapliga publikationer och finansierade forskningsråd. I slutändan tror Polanyi att goda idéer kommer att vara övertygande nog att ta sig förbi. Bourdieu är mindre övertygad om detta. Istället ser Bourdieu möjligheten att

forskare som fått sina idéer avslagna vänder sig till externa auktoriteter eller mottagare för att få legitimitet. Detta är dock en farlig väg att gå eftersom den riskerar att underminera forskningens självständighet och också forskningens roll i samhället.

Försöken att klä all vetenskap i en positivistisk symboldräkt ger en möjlighet att upprätthålla forskningens auktoritet gentemot det övriga samhället. Positivismens retorik om det opersonliga och formella är ett sätt att upprätthålla ett sken av auktoritet och invändningsfri logik. Bourdieu finner hur denna retorik skiljer sig totalt från forskarens praktik som är full av intuitioner och handgrepp som inte kan falsifieras. Forskning handlar alltså om att leva i ett dubbelt normsystem, där de enda praktiskt möjliga tillvägagångssätten måste presenteras som om de genomförts strikt enligt en positivistisk metod.

Polanyi ser också forskarens passion för sitt ämnesområde som den främsta drivkraften, och att denna passion omöjligt kan kombineras med en opersonlig falsifiering under processen. Kunskapsprocessen enligt Polanyi (se nedan) bygger på det utsagda och på en ständig pendelrörelse mellan att studera detaljer till att se de större helheterna. En positivistisk metod ger inget utrymme för ett sådant studiesätt som följer människans naturliga kunskapsprocess. Polanyi är också uttalat skeptisk till anspråken att fästa all vetenskaplig kunskap vid matematiska formler eller andra symboliska representationer. Förståelsen av dessa symboler kan inte skiljas ifrån den upplevda kunskapen, den kunskap som sitter i våra kroppar och den situation vi befinner oss i. Utan denna koppling bli symbolerna bara tecken tomma på mening.

Min egen erfarenhet är kommunikationsmöjligheterna mellan forskning och byråkrati antingen kan försvåras eller underlättas av de båda aktörgruppernas sätt att hantera sina interna motsättningar. Min tolkning skulle vara att en byråkrat som sätter lydnad (eller karriär genom lydnad) före sitt sociala ansvar är mindre benägen att ta till sig en beskrivning av verksamhetsfältet som avviker från den symbolkultur som finns etablerad i kategorier och regelverk. En forskare som orienterar sig enbart mot de kriterier som krävs för den akademiska karriären har inte stora möjligheter att få gehör ens när byråkraten är öppen för verklighetsbeskrivningar utanför den doxa och habitus där hen befinner sig. Möjligheterna till en lyckad kommunikation skulle kunna ligga i att båda parter tillsammans försöker förstå den tredje parten, nämligen den målgrupp som byråkratin (biståndet) och forskningen riktar sig till. Denna typ av kommunikation och gemensamt lärande är kärnan i vad innovationsforskarna förespråkar.

### **Situerad kunskap inom företagsvärlden**

Näringslivets roll i biståndet har debatterats ända sedan den första biståndpropositionen föreslog en skillnad mellan kommersiellt bistånd och tekniskt samarbete. I det första fallet ger sig näringslivet in i utvecklingsprojekt som det själv tjänar på, vilket inte hindrar vare sig att samarbetsparten i utvecklingslandet lär sig eller att projektet får gynnsamma konsekvenser för befolkningen. I det andra fallet sker kunskapsöverföringen i form av en gåva med solidariteten som huvudsyfte. Som debatten har visat var det inte alls så enkelt att skilja de två åt. Relationerna mellan byråkrati och industri har

därför motsvarande svårigheter som i exemplen mellan byråkrati och forskning. Och dessa svårigheter bottenar i industrins egna motsättningar kring lärande och kunskap.

Industrialiseringens historia präglas av en kamp om kunskap. Innovationssystemteoretikerna talar främst om kunskapens roll som konkurrensverktyg. Kunskapen sitter hos i de människor som arbetar inom industrin, men också i utbildningssystemet och inom forskning, samt dokumenterad i böcker och tidskrifter. Ett viktigt arkiv för kunskap är patentverken, både som skydd för nya idéer men också som ett avstämningsinstrument innan företagen dyker alltför djupt i egen forskning och utveckling. Standardiserings- och provningsinstitut är också viktiga för att säkra funktionssätt och därmed erbjuda legitimitet åt varor och processer.

Lundvall drar ihop lärdomar kring lärandet i två kategorier. Lärande från forskning, universitets- eller företagsbaserad, kallar han STI (Science and Technology driven Innovation) och lärande inom företagsvärlden för DUI (Doing, Utilizing and Interacting). Nelson (2005) menar att dessa former har använts vid olika industribranschens framväxt. El-industrin var redan från början inriktad på STI medan kemisk industri växte från DUI till att så småningom också bli mer forskningsdriven. I Lundvalls ögon är DUI fortfarande den viktigaste formen för innovationer, vilket hänger samman med hans synsätt att inom industrin är förekommer små, stegvisa förbättringarna av produkter och processer mycket oftare än stora, omvälvande innovationer. En konsekvens av detta är att innovationshjältarna ofta är ingenjörer eller arbetare, men ibland forskare i sina laboratorier.

Den tysta kunskapen är nyckeln till lärandet inom innovationssystemteorin. Nonaka och Takeuchi (1998) beskriver företagens kunskapande dynamik som ett kretslopp mellan tyst och uttalad kunskap. Detta kretslopp går också mellan individens interna kunskap och social tillgänglighet. Lärandet sker genom att den tysta och individbaserade kunskapen uttrycks i ett socialt sammanhang för att sedan kombineras av de enskilda individerna till ny tyst kunskap med nya dimensioner av djup och bredd. Det sociala sammanhangets storlek, inom gruppen, företaget eller mellan företag påverkar också hur stor kunskapsmassan kan bli, eller hur mycket det kan finnas att veta (den ontologiska dimensionen).

Det som Nonaka och Takeuchi inte nämner, i gott sällskap av de flesta innovationsteoretiker, är maktdimensionerna i denna kunskapsprocess. Harry Bravermans ansats i boken *Arbete och monopolkapital* från 1974 skulle kunna fylla några av dessa luckor. I hans tolkning gav arbetarnas tysta och förkroppsligade kunskap dem ett övertag mot industriägarna. Strejker och maskningsaktioner var inte lätta att hantera när kunskapsbasen i produktionen tillhörde arbetarna. Den vetenskapliga arbetsdelningen eller Taylorismen var motreceptet. Arbetarnas genomförande av olika moment detaljstuderades och studierna låg bakom mekaniseringar och automatiseringar av produktionskedjan. Många av Bravermans kritiker uppfattade att han beskrev denna process som en avveckling av arbetarnas kunskap. Kritikerna menade att det istället uppstod nya och bättre jobb, mindre farliga. Denna kritik var särskilt vanlig som försvar för datoriseringen av industri och offentlig förvaltning under 1980-talet. I mina ögon missar denna

kritik att Bravermans verkliga poänger inte handlar om kompetensen i sig utan om makten över kunskapen i ständigt förändrade produktionsprocesser.

Ett särskilt drag i dessa förändringar som Braverman uppmärksammade var att kunskapen efterhand byggdes in i maskiner. Denna inbyggda kunskap framstår som en mekanisk motsvarighet till Polanyis förkroppsligade tysta kunskap. Exempel på en sådan inbyggnad finns apparater som används i produktionsprocessen där de, mer eller mindre avsiktligt, blir styrande för arbetets upplägg. Det är också tydligt att inbyggnaden av kunskap i apparater för konsumentmarknaden blivit till ett sätt att vinna konkurrensfördelar.

Med dessa förändringar, process- och organisationsinnovationer följer också skiften i tillgång till och behov av olika kompetenser, gamla som nya. Abramowitz (1993) studerade detta fenomen i USA under senare delen av 1900-talet. Teknisk utveckling med mer invecklade maskiner har under efterkrigstiden ökat efterfrågan på personal med allt högre utbildningsnivåer. Färdigheter som grundas i en teoretisk förståelse har blivit viktiga även i yrken vars rötter ligger i det manuella arbetet. Med den tekniska utvecklingen skiftade också balansen mellan arbetare och tjänstemän inom industrin. Detta hängde samman med industrins ökade behov av tjänster bredvid den maskinella produktionskedjan som marknadsförare, informatörer, administratörer, forsknings- och utvecklingsansvariga och designspecialister etc. Med dessa dynamiska tekniska, och organisatoriska, förändringar kom behoven av arbetskraft med både bredare kunskaper och förmåga till anpassning. I studierna fann Abramowitz att de tekniska förändringarna inte var den enda förklaringen till efterfrågan på högre utbildad arbetskraft. De organisatoriska innovationerna i produktionsprocessen hade också stor betydelse. Vid sidan av att ge arbetarna förmågan att hantera svårbegripliga maskiner, erbjöd högre utbildningar en kvalitetsgallring där blivande personal hade testats vad gällde intellektuella förmågor, ambitionsnivåer, arbetsförmåga och bakgrund.

Abramowitz slutsats kopplar väl till Bourdieus syn på utbildningssystemet som en mekanism för att disciplinera arbetskraften in i ett fält av legitimerade och enhetliga kunskaper. Bourdieu är också ute i samma ärende som Braverman i sitt konstaterande av den symboliska, ingenjörsmässiga kunskapens ökande dominans över den praktiska, hantverksmässiga. Till innovationssystemsteoretikernas syn på kunskapen och lärandet som en strategi för företagets konkurrenssituation behöver vi lägga till ytterligare en dimension som handlar om kunskapens funktion för kontroll över produktionsprocessen. I denna ligger en maktdimension.

Nelson, liksom andra innovationsanalytiker, ger återkommande referenser till Schumpeters (1942) begrepp ”skapande förstörelse” som ett av de grundläggande dragen i den ekonomiska evolutionen. För Schumpeter är det konkurrensen som driver innovationer, inte yttre faktorer som förändringar i den sociala och naturliga miljön eller automatiska ökning av befolkning eller kapital. Konkurrensens förstör äldre industriprocesser och skapar nya. Alla företag står ständigt inför hotet att bli utkonkurrerade och mycket av deras handlingar kan bäst förstås som sätt att hålla sig upprätt när marknaden ständigt rör sig under deras fötter. Enligt Schumpeter måste effekterna av konkurrens,

de positiva och de negativa, förstås i ett långsiktigt systemperspektiv. Många element behöver lång tid på sig för att blotta sina verkliga egenskaper och slutgiltiga effekter, och måste bedömas från det ackumulerade resultatet över årtionden eller århundraden, inte utifrån den nuvarande avkastningen. Jag är kanske ensam om att läsa detta som att han vill säga oss att ett företag som försvinner i den kortsiktiga konkurrensen skulle kunnat vara det långsiktigt bästa, att konkurrensen som urvalsmekanism vare sig är entydigt god eller ond. Schumpeter betonar också systemkaraktären: ett företags affärsstrategi får sin betydelse enbart som en del av den skapande förstörelsens orkan, och kan inte förstås i sin enskildhet. Vad jag förstår kan en strategi må vara aldrig så god ur vinstperspektiv eller nyttoaspekter, om den omgivande marknadens stormvindar blåser åt ett annat håll är saken förlorad i alla fall.

Nedanstående matris ger exempel på hur dessa båda krafter, konkurrenskraft och kontroll över arbetsprocessen driver företag in i olika kunskapsituationer där kunskapen antingen tillåts vara tyst eller måste vara dokumenterad (eller symbolisk). Hög kontroll och hög konkurrenskraft kan uppnås när så mycket som möjligt av kunskapen är exklusiv (i förhållande till konkurrenter) symbolisk och i hög grad inbäddad i maskiner och arbetsprocesser. Den blir därmed också otillgänglig för konkurrenter. Nackdelen med denna situation är att den låser fast företaget i ett stigberoende genom att fästa alltför mycket kapital i materiella strukturer. Ett alternativ är att fästa kunskapen i patent som skydd mot konkurrenter. Även detta medför kostnader, såväl för att upprätthålla patentet som att bevaka det och att lagföra intrång i patenträtten.

*Tabell 5 Situerade kunskaper inom näringslivet*

		Kontroll över arbetsprocessen	
		Hög	Låg
Konkurrenskraft	Hög	Exklusiv symbolisk kunskap inbäddad i maskineri eller patent	Exklusiv tyst kunskap baserad på symbolisk kunskap förvärvad genom formell utbildning i kombination med praktisk hantering av symboler, eller praktiskt förknippade benämningar, på företaget
	Låg	Allmänt tillgänglig symbolisk kunskap	Allmänt tillgänglig tyst kunskap som innehas av arbetskraft med lägre nivåer av formell utbildning

Att ersätta arbetskraftens tysta kunskap med uttryckt symbolisk kunskap innebär en risk att den blir allmänt tillgänglig för konkurrenter. Att hålla undan kunskapen genom att lita till arbetskraftens tysta kunskap, förstärkt med explicit i ett kretslopp av lärande, innebär för företagen att de måste belöna arbetskraften, inpränta ett starkt habitus som främjar företagens intressen eller lita till externa disciplineringsmekanismer som motiverar de bästa arbetarna att stanna kvar och bidra.

Nelson (2005:224) pekar på att Schumpeter i senare skrifter pekade på att en alltmer forskningsbaserad innovationspraktik skulle göra det alltmer möjligt att planera sig bort ifrån konkurrensens oro och ineffektivitet. Nelson driver detta argument vidare i ett försök att förstå det sena 1900-talets ökade fokus på marknaden och pläderar för blandekonomin fördelar där innovationer drivs bäst av marknadens konkurrens i vissa fall, av statens planering i andra, och ibland i samverkansformer mellan stat och marknad.

## De situerade kunskaperna i riksdagens biståndspolitiska debatt

Jag har här försökt ge en teoretisk förståelse av hur situerade kunskaper kan se ut och drivas inom fyra av de delfält där vi finner biståndets aktörer. Jag har inte samlat på mig något teoretiskt underlag för att förstå de enskilda organisationerna eftersom jag inte tar med dem i min studie.

I de följande kapitlen kommer jag vara sparsam med referenser tillbaka till dessa scheman. Jag redovisar dem främst därför att de har varit vägledande i mitt sökande i källmaterialet. Samtidigt har jag velat vara noggrann med att inte projicera dessa scheman på min återgivning av riksdagsdebatten.

Jag vill ge några reflektioner här:

- Riksdagsdebatten har inte problematiserat något av dessa kunskapsdilemman
- Moderaterna kämpar under 1970- och 1980-talet för att involvera svensk industri i biståndet med hänvisning till den kunskap och erfarenhet som den bär på. Moderaternas synsätt på denna kunskap är mycket statisk och beaktar inte alls den innovativa dynamik som den teoretiska modellen anger. De inbyggda intressekonflikterna nämns inte heller.
- Folkpartiet och Vänsterpartiet reagerar över att de biståndsformer som öppnas för svensk industri inte tvingar industrin att följa de biståndspolitiska målen. Att denna kritik kan uppkomma skulle kunna tolkas som en moralisk distansering inom de ansvariga myndigheterna. Denna distansering uppstår som en blindhet inför intressekonflikterna.
- Forskningssamarbetet motiveras främst med att det ska bygga kapacitet i mottagarländerna med en uttalad förväntan om praktiska tillämpningar. Forskarvärldens kunskapsdilemman beaktas inte alls i denna debatt, och det leder fram till spänningar inom och mellan biståndsmyndigheter som riksdagen aldrig behövt ta ställning till.
- Även svensk regering och riksdag har haft önskemål om aggregerad kunskap om vad biståndet åstadkommer på det sätt som beskrivs ovan. För mig är det lätt att se att vissa referenser till myndigheternas rapportering är förskönande. De dilemman som handläggarna står inför blir aldrig synliga i den biståndspolitiska debatten, fastän de skulle kunna ha stora biståndspolitiska följder.



## **Kapitel 3**

### **Tekniköverföring och bistånd**

#### **Mitt urval av förkunskaper kring bistånd och tekniköverföring**

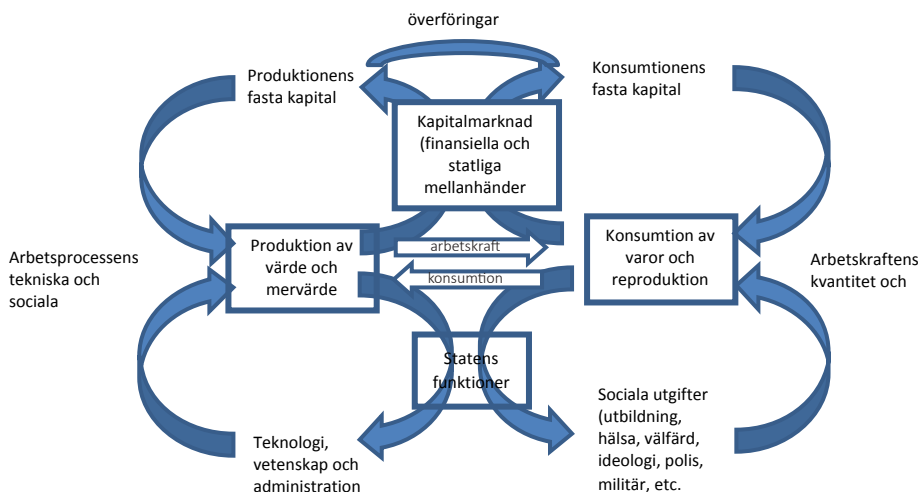
I detta kapitel presenterar jag den litteratur kring tekniköverföring och bistånd, som jag valt ut för att öka min förståelse av det empiriska materialet. Urvalet är begränsat, det är inte slumpmässigt valt och inte heller efter en systematisk process av att ställa olika alternativ mot varandra. I det första avsnittet, Tekniköverföringens logik, har jag valt att presentera två författare, som ger en överblick. De skiljer sig därmed från merparten av de 10 000-tals artiklar, som finns skrivna i ämnet, där de enskilda fallen dominerar. I det andra avsnittet Kritik mot biståndet, har jag valt en författare, P T Bauer, för att han sannolikt inspirerade borgerlig biståndskritik i riksdagen. I övrigt har jag valt kritiska röster, som snarare kommer från den akademiska vänsterkanten, därför att deras perspektiv passar med mina erfarenheter av hur en nyliberal doxa trängt undan alternativa tankar om bistånd. I det tredje avsnittet återbesöker jag några av mina forskningsfrågor och har då valt att presentera ett litet urval av den litteratur, som kan hjälpa mig att se svaren i det empiriska materialet. I det fjärde och sista materialet presenterar jag två studier om svenska innovationssamarbeten inom energisektorn. Jag tar hjälp av en svensk nestor inom innovationsstudier, Charles Edquist, att tolka dem och ytterligare skärpa min blick. Syftet med att presentera dessa studier är också att förstå vilken typ av erfarenhet, som kan ha varit tillgänglig för riksdagsmän då de fattade de första årens beslut om svenskt bistånd.

#### **Tekniköverföringens logik**

Som utgångspunkt för tekniköverföringens logik vill jag använda mig av tankar lånade av David Harvey. Harvey är en brittisk kulturgeograf som kommit att inrikta sig på att förstå kapitalackumulationens uttryck. Harvey utgår från, och utvecklar, en marxistisk

analys av industrisamhället, ofta med stadens uttryck och utspridning i blickpunkten. I boken "Limit to capital" (2006) pekar han på den sociala matris som driver teknologisk förändring, just i termer av konkurrensen mellan företag (och inom arbetarklassen om jobben) kombinerat med den ständiga kampen mellan arbetare och företagsägare.

Tabell 6 David Harveys bild av kapitalets fyra cirkulationsfält



Bilden och Harveys resonemang är alltför omfattande för att återge här. Det jag vill peka på är att Harveys bildsdelar in kapitalets värld i fyra sammanlänkade kretslopp. Bilden utgörs av fyra fält längs två korsande axlar. Den horisontella axeln skiljer produktionen från konsumtionen och den vertikala axeln skiljer marknaden från staten. För just mitt ändamål, att beskriva teknologins roll, räcker det med att säga följande:

- Det vänstra nedersta fältet beskriver de statliga funktionerna där investeringar görs både i fast kapital och symboliskt kapital. Till det fasta kapitalet räknas infrastruktur som vägar, skolbyggnader, energisystem etc. Till det symboliska räknar vi ingenjörer, forskare etc. I denna sfär hittar vi också den statliga administrationen, politikerna och byråkraterna som sörjer för samhällets funktioner.
- Det vänstra övre fältet rymmer marknadens fasta och fiktiva kapital. Till det fasta kapitalet räknas fabriksbyggnader och maskiner. Till det fiktiva räknar vi lån, krediter och garantier, samt en uppsättning av finansiella instrument. I denna sfär produceras varor och tjänster för användning både inom fältet och inom de övriga tre fälten. För statliga investeringar i ett energisystem producerar marknaden generator och kraftöverföringsteknik. Även om staten investerar så kan marknaden ansvara för produktionen av elkraft som säljs både till företag inom sfären, till de statliga funktionerna och till den privata konsumtionssfären.
- På den högra sidan ser vi reproduktionen. Överst visar Harvey bild den privata konsumtionssfären som ger en avsättning för livsnödvändiga varor som mat, kläder etc. Den ger också avsättning för fritidsvaror och lyxvaror beroende på konsumenternas sociala

positioner. Samtidigt är det i denna sfär som arbetskraften reproduceras. Arbetare och tjänstemän säljer sitt arbete till de övriga sfärerna.

- Den sista rutan, längst ned till höger innehåller de statliga funktioner som sörjer för utbildning, hälsovård, etc. samt, i Harveys termer, ideologiproduktion.

Jag tar upp denna bild därför att den inspirerat mig i betraktelserna av det empiriska materialet. Det är med hjälp av denna bild jag kan identifiera motsägelser i riksdagsmännens utsagor. Många inlägg talar om u-landsanpassad teknik riktad att tillgodose befolkningens basbehov. Det skulle då röra sig om en teknikutveckling främst för konsumtionsfären i Harveys bild. De stora investeringarna riktas istället till de statliga investeringarna i infrastruktur, inklusive energisystem. På senare år har stora delar av det svenska biståndet kommit att riktas mot den statliga delen av reproduktionssektorn med investeringar i hälsosystem och utbildning. Stora investeringar har riktats mot de statliga administrativa funktionerna.

En annan aspekt som denna bild hjälpt mig att se är att så länge energibiståndet riktade sig mot vattenkraft kunde den luta sig mot svensk erfarenhet. I denna erfarenhet (som jag beskriver längre fram i detta kapitel) fanns ett kontinuerligt samarbete mellan det statliga infrastrukturbyggandet och den tekniska utvecklingen i den privata sektorn. Ett bistånd, som på riksdagens och världssamfundet vägnar, riktas mot förnybar energi har inte dessa fasta utbyten att luta sig mot. Förnybar teknik kommer med allt större sannolikhet att riktas mot konsumtionsmarknaden och som insatsvaror i industrin. Sådana konsekvenser har inte alls debatterats i biståndsdebatten.

David Harvey (2006) tar också konkurrensen mellan företag, nationellt och internationellt som utgångspunkt för företagets handlingsmönster. I en situation av ökad konkurrens finns en rad handlingsalternativ: 1) Sänk lönerna, 2) öka intensiteten i användningen av det existerande produktionssystemet, 3) investera i ett nytt produktionssystem, 4) öka utbytet från insatsvaror, effektivisera energi- och råvaruanvändning, sök billigare råvaror, kör gamla maskiner längre, 5) sök mer effektiva kombinationer av olika produktionsfaktorer, 6) ändra den sociala organisationen av produktionskedjorna, 7) övertyga arbetarna om att samarbeta och arbeta hårdare för att ”klara jobben”, 8) hitta på nya marknadsstrategier och 9) Flytta! Dessa olika åtgärder kan kombineras på många olika sätt beroende på omständigheterna. Tekniköverföring är för företagen en möjlig strategi bland många.

Det Harvey gör är att lägga till den geografiska lokaliteten och mobiliteten som konkurrensfaktorer. Han beskriver att produktionsprocessens olika delar hela tiden riskerar att tappa i värde i konkurrensen. Ett stort utbud av arbetskraft på en plats sänker lönerna där, ett föråldrat produktionsmaskineri på en annan plats gör det omöjligt att konkurrera, inte bara med andra företag utan också med andra platser. Eftersom maskiner, fabriker och annat fast kapital är bundet vid en plats blir också det förlorade värdet bundet till platsen. Placeringen är en faktor. Harvey förklarar att mycket av de innovationer som gjorts under historiens gång har haft sin utgångspunkt i att komma bort från det absoluta och materiella rummets begränsningar och värdeminskningar. Att bli oberoende av platsen och istället låta produktionsprocesserna pågå i ett relativt rum,

där priset på varutransporter faller, där arbetskraften flyttar dit den behövs, där pengar och varor kan flöda fritt över nationsgränser, där produktionsprocesserna kan styckas upp i lättflyttade moduler, detta är den våta drömmen för en expansiv kapitalism.

På samma sätt är platsen en förbannelse och välsignelse för de lokala politiker som vill stimulera den egna platsen med investeringar från utlandet eller nya teknologier från andra platser. Tekniköverföringens gyllene formler är i princip de samma som innovationspolitiken och innovationspraktiken. Satsa på lokal forskning och utbildning säger Kamal Saggi (2004) som gjort en analys över resultaten från ett stort antal studier om tekniköverföring. Balansera mellan att upplåta plats för multinationella företag och att stimulera den lokala industrin. Balansera mellan produktion för export och produktion för landets egna behov. Gör ansträngningar för att kunskaper i de utlandsägda företagen ska sippra ut genom väggarna och komma den lokala industrin tillgodo. Se till att ha en sked om och när det regnar manna från himlen.

Lyckad tekniköverföring är på många sätt ett resultat av en samverkan mellan lokala politiker, företag, forskare och utbildare. Den är givetvis också beroende av en god samverkan mellan dessa representanter för ett nationellt innovationssystem och de multinationella företag som valt att etablera sig eller ingå i olika former av licensavtal eller affärsrelationer. Viljan att sträcka sig bortom de egna geografiska begränsningarna gäller också omvänt, för det multinationella företaget eller en etablerad industri i ett teknologiskt avancerat land är varje dörr som kan öppnas in i ett annat land en möjlighet till konkurrensfördelar. För att öppna dessa dörrar behöver företagen hjälp från staten i sin hemmanation genom dess utrikespolitik, handelspolitik eller biståndspolitik.

## Kritiken av biståndet

Biståndskritik är säkert lika gammal som biståndet självt och har direkt eller indirekt påverkat utformningen. Jag kommer här att nöja mig med att presentera kort presentera tre inlägg genom tiderna.

Det första akademiskt formulerade inlägget mot biståndet som togs upp av den svenska borgerligheten PT Bauers "Biståndsmynen" (1984) I denna bok samlade den borgerliga tankesmedjan fyra artiklar skrivna av Bauer under 1980-talets första år. Bauers huvudteser om biståndet land till land var:

- Det är biståndet som skapat den Tredje världen och som ligger bakom den s.k. Nord-Syd konfrontationen. Detta politiska resultat överskuggade de ekonomiska.
- Tredje Världen var en dålig kategorisering av länder eftersom skillnaderna inom denna kategori var väldigt stora.
- Det som förenade dessa länder var inte deras fattigdom, stagnation, exploatering m.m. Den gemensamma nämnaren var att de tog emot bistånd.
- Ordet u-hjälp (aid) omintetgjorde all kritik, fördunklade problemställningen och gav en förhandsvärdering av slutresultatet.
- Inget samhälle har någonsin behövt gåvor utifrån för att utvecklas. Den ekonomiska utvecklingen beror på hur människorna och deras regeringar handlar.

- U-ländernas skuldbörda var en myt. I den mån den fanns berodde på dåliga investeringar. U-länderna hade i själva verket fått så stor del i biståndsfinansierade ”mjuka lån” som inte var någon större börda och penningvärdets försämring hade minskat skulderna. Avskrivningar var att uppmuntra ansvarslösa ledare att ta nya lån.
- U-hjälpen går till de styrande, deras politik och till offentlig konsumtion baserad på politiska intressen.
- Internationell omfördelning för rättvisa skulle vara ett evighetsjobb eftersom ständigt skulle nya gap uppstod
- Lockrop från biståndsgivare till näringslivet i hemmalandet om återflöden av bistånd och ny affärsförbindelser var en myt. Biståndet kan förvärta arbetslösheten och riskera betalningsbalansen i givarlandet.
- Västerlandet har inte orsakat fattigdomen i Tredje Världen och har därför ingen skuld att betala.

Det går att ana spår av Bauers kritik i riksdagsdebatten, framförallt i Moderaternas inlägg från 1980-talet. Skuldargumentet och den dåliga kategoriseringen av olikartade länder kommer igen i flera motioner. Samtidigt är det Moderaterna som framförallt värnar om återflöden och den svenska industrins medverkan.

En annan typ av kritik formulerades under senare delen av 1980-talet av Arturo Escobar (2012). Liksom Bauer såg Escobar begreppet Tredje Världen som en konstruktion. En annan mötespunkt mellan de två författarna var en tro på att utveckling drivs av människors egen kraft. Biståndets statistik befäste utvecklingsdebatten oavsett vilket politiskt syfte biståndsgivarna hade. Den tjänade till att konstruera sociala maktrelationer och rättfärdiga ingrepp i staters politik och människors liv. Att förändra debatten skulle kräva avsteg ifrån det västerländska vetandet (den situerade kunskapen) för att ge plats för nya kunskaper och erfarenheter. Försvaret av biståndet skulle lämnas åt biståndsbyråkraterna, militären och de företag som tjänade på biståndet. En mångfald av utvecklingsmöjligheter skulle kunna öppnas om befolkningarna vände biståndet ryggen. Alternativet var vad Escobar kallade för post-utveckling.

Bauers kritik kommer från höger och månar främst om ekonomin i givarländer och mottagarländer. Escobars kritik kommer från vänster och månar om möjligheten för människor att odla sina kulturella särdrag. I förordet till 2012 års utgåva av Escobars bok tar han chansen att besvara den kritik som post-utvecklingen möttes av. Den första kritikfåran handlade om att postutvecklingen såg förbi alla frågor om kapitalism och fattigdom, den andra att post-utvecklingens ivrare klumpade ihop alla utvecklings och biståndsförsök fastän de hade olika utgångspunkter. En tredje punkt i kritiken var att postutvecklingen romantiserade lokala rörelser och traditioner. Escobars svar var att kritikerna missade den springande punkten, att det var diskursen om utveckling och bistånd som i sig självt ledde fel. I likhet med Chantal Mouffe (2009) ser han fram mot en mer pluralistisk värld med flera konkurrerande kunskapsanspråk som kan motverka utvecklingsdebattens begränsningar.

Den alltmer utslätade utvecklingsdebatten är temat för en bok av kulturgeografen Richard Peet (2007) I boken ”the Geography of Power” skisserar han det ideologiska

skiftet som inträffade efter 1970-talets oljekriser. De Keynesianska tankarna om ekonomin och välfärdspolitik störtades från tronen och gav plats för ett nyliberalt paradigm. Den internationella spridningen av de nyliberala idéerna backades upp av de stormakternas regering, av de internationella finansinstitutionerna som Världsbanken och Valutafonden, samt privata banker och företag. Dessa enades kring den så kallade första Washington-överenskommelsen (Washington Consensus, WC1). De viktigaste instrumenten för att få med mottagarländerna i överenskommelsen var lån och skuldavskrivningar. Dessa instrument försatte utvecklingsländerna i mycket sårbara situationer. Världsbanken och Valutafonden erbjöd då strukturanpassningsprogram för att hjälpa länderna ur svårigheterna. Villkoren var att mottagarländerna skulle öppna sina marknader, orientera sina produktionssystem mot export och strama åt de statliga utgifterna.

I början av 1990-talet stod det klart att strukturanpassningen hade misslyckats och den mötte stark kritik för sin brutalitet. En ny, mjukare Washington-överenskommelse träffades (WC2) där staten gavs en ny roll i att stödja marknaden och att hantera de mjuka samhällsfrågorna som utbildning och hälsovård. Styrningen av biståndets mot det nedre, högra hörnet av Harveys bild började då med denna tyngdpunkt i de sociala sektorerna.

Peet fortsätter sitt resonemang på ett sätt som för tankarna både till Bourdieus doxa och Escobars diskurskritik. Ledande ekonomer vid prestigefyllda universitet och tankesmedjor var aktiva i att formulera den ekonomiska politiken som överenskommelserna byggde på. De var också aktiva i att sprida dessa idéer, deras symboliska kapital. Enligt Peet var de mycket framgångsrika i sina strävanden att få de flesta biståndsgivare med i sitt sätt att tänka. Våldigt få tänker sig idag att det skulle kunna finnas alternativ, t.ex. av det slag som Escobar formulerar. Den nyliberala utvecklingsmodellen tas numera för given i biståndets politik och praktik. Det finns i det empiriska materialet flera exempel på detta skifte. Inte minst i upprättandet av särskilda fonder för landsbygdselektrifiering kan man se hur givarna driver principen om ickestatlig, näringslivsdriven utveckling av de hårda sektorerna till en punkt där den faller på sin egen orimlighet (som jag berättar om i kapitel 10).

Alice Amsden studerade hur det teknologiska förhållandena mellan rika och fattiga länder förändrats sedan efterkrigstiden. I sin bok "Escape from empire – the developing world's journey through heaven and hell" (Amsden 2007) riktar hon linsen mot USAs, Imperiets, utrikespolitik och hur den påverkat de fattiga ländernas möjligheter att utvecklas. Hon skiljer ut två epoker. Den första, från andra världskrigets slut fram till oljekrisen, betecknar hon som "himmelriket" på grund av den helt oöverträffade ekonomiska tillväxten i hela världen. Även utvecklingsländerna bidrog till denna tillväxt. Den andra perioden, betecknad som "Helvetet" av Amsden, kännetecknas av ekonomisk stagnation i de flesta delarna av världen. Undantaget är några få utvecklingsländer (Kina, Indien, Korea och Taiwan) som i motsats till resten av världen lyckats arbeta sig till en positiv tillväxt. Den viktigaste skillnaden mellan de två epokerna är att under den första tillät den amerikanska utrikespolitiken framväxten av stater som med olika typer av institutioner drev på utvecklingen. Under den andra perioden skulle

istället marknaden ta över som utvecklingens drivkraft. Denna bild överensstämmer med Peets. Amsden lägger till aspekter som visar hur den tekniska utvecklingen och innovationerna fortsatte i de stater som lyckats skapa sig en någorlunda självständigt hållning mot USA och finansiella institutionerna. I de länder som på grund av skuld-kriser eller politiska beroendeförhållanden tvingades följa Valutafondens restriktioner avstannade en påbörjad industrialisering. Amsdens rekommendation är att länder måste få utvecklas på sina egna villkor. Hon betonar det teknologiska lärandet och institutionell utveckling. Till de senare räknar hon också marknaden som en institution, men inte som den övergripande institutionen. Utvecklingsländerna måste få en möjlighet att återgå till en situation där de har möjlighet till lärande, är Amsdens kärnbudskap. Även hon ser möjligheter att en sådan mångfald kan förverkligas när allt fler länder kan utmana USA-imperiets ekonomiska makt.

## **Bör biståndet reformeras eller kan det ersättas med internationellt samarbete i en multipolär värld?**

Dessa korta genomgångar av tekniköverföringens villkor och av kritiken mot biståndet formar ytterligare mitt synfält. I mina betraktelser av det empiriska materialet blir det svårt att inte läsa in de skeenden som Peet och Amsden skissar. Frågorna som Escobar och Bauer ställer från sina olika håll kommer också att vara med i genomsökningen. Dessa perspektiv flätas samman i en större fråga om biståndets fortsättning. Jag fångar två aspekter av kritiken. Den första är att det behövs en ny diskurs för att diskutera och debattera biståndet (Escobar och Peet). Den andra aspekten är att en sådan diskurs måste sätta fokus på det teknologiska lärandet. Dessa två aspekter motiverar mitt val av att betrakta biståndet genom samma glasögon som används för att studera innovationssystem. Jag kommer i det följande avsnittet justera dessa glasögon mot några av mina forskningsfrågor.

## **Forskningsfrågorna om biståndet från ett lärande och innovationsperspektiv**

Jag upprepar mina forskningsfrågor från kapitel 1 som en påminnelse. Huvudfrågan har jag konstruerat så att den utgår från ett antagande att det svenska biståndet genom åren faktiskt har bidragit till möjligheter för lärande, innovation och tekniköverföring. Frågan jag ställer handlar om hur biståndspolitikerna har skapat eller öppnat för sådana möjligheter? Min förvänta är att detta hur förändras över tiden, att det vid visa tillfällen är tydligt definierat och under andra faller i glömska. Jag kommer inte att försöka ge några svar på de långsiktiga effekterna. Syftet är snarare att peka på att möjligheterna finns att formulera biståndspolitik på dessa villkor och att det finns ledtrådar i historien till hur det kan göras. Forskningsfrågorna listas nedan.

*Hur har svensk biståndspolitik skapat möjligheter för lärande, innovation och tekniköverföring inom biståndet?*

- A) Har svensk biståndspolitik skapat förutsättningar för utvecklingsländerna att formulera sin innovationspolitik?

- B) Hur har svensk biståndspolitik uppmärksammat innovationer för inkluderande utveckling?
- C) Hur har biståndspolitikerna sett på energipolitik och energiteknik?
- D) Hur har biståndspolitikerna sett på frågor om teknikens roll och teknikal i utvecklingsländer? Hur har biståndspolitiken uppmärksammat myndigheter, företag och organisationer som kan främja innovationer i och för utvecklingsländer?
- E) Hur har de velat stödja lärande i företag baserade i utvecklingsländer och kunskapsöverföring från svenska företag?
- F) Hur har biståndspolitikerna möjliggjort lärande genom utbildning och forskning?

I de följande avsnitten kommer jag att gå igenom litteratur kring lärande och innovationssystem i sökande efter ledtrådar för hur jag ska närma mig det empiriska materialet. Jag vill berätta vad innovationssystemteoretikerna säger om de olika elementen som skulle vara viktiga för en innovationsfrämjande biståndspolitik. Jag koncentrerar detta sökande till fyra av frågorna, nämligen A, B, D och E.

## Har svensk biståndspolitik skapat förutsättningar för utvecklingsländerna att formulera sin innovationspolitik?

Först vill jag beskriva hur begreppet innovationspolitik kan uppfattas.

Mario Cimoli, Giovanni Dosi, Richard R. Nelson och Joseph, K Stiglitz (2009) är fyra ekonomer som gett sig i kast med att sammanfatta möjliga innovationspolitiska åtgärder och vilka överväganden som utvecklingsländer ställs inför när de vill kombinera dessa. Deras utgångspunkt är att politik och institutionsbyggande alltid är viktiga instrument för ett lands möjligheter att öka välfärden med hjälp av teknologiska innovationer. De vänder sig mot ett synsätt där marknaden ensam kan skapa utveckling och där statens roll endast är att underlätta för marknaden eller fylla i hålen där marknaden misslyckats. De tillbakavisar hela idén om marknadsmisslyckanden med hänvisning till att begreppet förutsätter att det någonstans skulle finnas en perfekt eller heltäckande marknad. I så fall, säger de, skulle hela världen vara ett marknadsmisslyckande. Tvärtom, menar de, så är marknaden alltid en del av ett större sammanhang och beroende av en lång rad av institutioner som inte finns inom marknadens eget område.

Författarna pekar ut sju olika politikområden som är viktiga för ett lands möjligheter att främja innovation:

- a) Möjligheter till vetenskapligt och teknologiskt driven innovation, som staten kan främja genom forskningspolitik, forskarutbildning och framåtsyftande tekniska projekt. Denna typ av politik riktas främst till universitet och forskningscentra, men också andra aktörer som medicinska institut och militären. Lundvall och Borrás (2005) ger i en övergripande historik att forskningspolitiken oftast varit den första ansatsen i länder som velat stimulera innovation och kunskapsutveckling. I nästa steg har de försökt öka samverkan mellan de akademiska institutionerna och industrin med en teknologipolitik. Det tredje steget är att gå mot en innovationspolitik så som den skissas av Cimoli och hans medförfattare (2009).
- b) Spridning av lärande och teknologiska förmågor, främjas av en bred utbildningspolitik som också siktar på vidareutbildning och kompetenslyft. Med denna typ av politiska åtgärder försöker staten nå hela utbildningssystemet från grundskola till tekniska institut och olika former av vuxenutbildning, inklusive arbetsmarknadsutbildning.

- c) Riktat industristöd som påverkar struktur, ägande och styrning av företag. Detta kan vara politiska åtgärder för att formera statliga företag eller privatisera dem, att stödja nationella flaggskeppsindustrier eller ge utrymme för multinationella företag att investera, och det kan handla om lagstiftning som påverkar företagsstyrning.
- d) Ekonomiska aktörers tekniska kunskaper är ett resultat av den förda politiken för lärande och det riktade industristödet. Det kan också vara politiska åtgärder som underlättar inköp och lärande kring ny utrustning. Det är värt att lägga till ett perspektiv från Chaminade, Lundvall, Vang och Joseph(2009) där de menar att innovationer och lärande som drivs av att företag och organisationer använder ny teknik och samverkar med andra kring vidareutveckling (Doing, Using and Interacting, DUI) är väl så viktig, och kanske vanligare, än forskningsdriven innovation (Science and Technology driven Innovation, STI). Detta perspektiv skulle tala för att lägga mer kraft i denna gren av innovationspolitiken.
- e) Ekonomiska signaler och incitament, kommer ur prispolitik, tariffier och kvoter i den internationella handelspolitiken, genom lagstiftning för immateriella rättigheter (patent, copyright etc.). Politiken styr olika regleringsmyndigheter, forskningsråd, patentverk, handelsfrämjande organ och tullverk etc.
- f) Urvalmekanismer formeras genom politik som konkurrenslagstiftning, regler för företagsetablering och konkurser, reglering av finansiella marknader etc. Sådan politik genomförs av institutioner som svenska Bolagsverket, Konkurrensverket, Finansinspektionen etc.
- g) Mönster för informationsspridning och samverkan mellan aktörer. Inom detta politikområde är författarna en aning vaga i vad som ska göras, men de syftar på olika former av samverkan som mellan arbetsmarknadens parter, mellan banker och industri och mellan och inom branscher. Det finns en lång rad av försök att hantera detta spektrum av informationsspridning och samverkan, som t.ex. Henry Etzkowitz Triple Helix som beskriver samverkan mellan de tre parterna akademi, regering och industri, Michaels Porters m.fl. idéer om geografiska ansamlingar av industrier som samverkar. Jh) Lundvall och Borrás lägger till en åttonde punkt att politiska insatser för att stärka efterfrågan på innovation så som USA's storskaliga satsningar på militär-tekniska program ofta haft effekter både för lärande och produktutveckling. De ser möjligheten att göra liknande satsningar som är mer samhällsorienterade och i mer hanterlig skala. Arocena och Sutz (2012) uppmärksammar den svaga efterfrågan på kunskap från stat och näringsliv i utvecklingsländerna som ett stort hinder. De ser möjligheter till att den offentliga sektorn ökar efterfrågan på inhemsk och extern kunskap för att förbättra de offentliga tjänsternas kvalitet och räckvidd av offentliga tjänster. Innovationerna skulle då bidra till en inkluderande social utveckling och inte bara till ökad konkurrenskraft. Jag återkommer till deras och andras idéer för hur en sådan innovationspolitisk ansats skulle kunna hanteras.

Från de fyra ekonomernas situerade perspektiv är det avgörande är hur dessa olika politikområden kombineras och i vilken mån de underlättar för eller stimulerar de ekonomiska aktörerna att ta till sig ny teknik. Framgångsrik politik balanserar mellan insatser som ökar förmågan att använda ny teknik och tröghetsskapande mekanismer som vill förbli vid det gamla. Författarna pekar på att den Latinamerikansk importsubstitutionsindustrin inte såg upp med den senare delen, i motsats till nutida "liberaliserings-politik" som helt glömmer att stimulera den nationella tekniska förmågan.

Marknadsmekanismerna är viktiga för att sälla fram de mest framgångsrika teknologierna och företagen, men författarna pekar på risken att en alltför strikt konkurrens-

utsättning kan slå ut alla nationella företag och också radera möjligheterna till ett fortsatt lärande. Cimoli et al (2009) pekar på att den allmänna bilden av protektionismens begränsningar ofta är felaktig, - det är inte frånvaron av konkurrens från utlandet som varit problemet i länder som sett sina industrialiseringsförsök misslyckas utan bristen på konkurrens inom landet. Motmedlet har varit frihandel som oftast varit gynnsam för konsumenterna men för de fattiga länderna har de lägre priserna bekostats av en minskad nationell tillväxt. Snarare än att stimulera fattiga länder till innovation har frihandeln låst fast produktionsstrukturen i lokala nischer. Det är varken nödvändigt eller tillräckligt för ett land att acceptera frihandel om landets politiker tänker sig att stimulera en tillväxt baserad på innovation menar författarna utifrån sin genomgång. Återigen beror det på situationen och på verkningsgraden av den valda kombinationen av innovationspolitiska åtgärder.

Den globala sammanflätningen av ekonomin skapar helt nya utmaningar för de stater som vill försöka förbättra sin position med tekniskt kunnande. Frihandelsavtalen inom WTO är tätt sammanvuxna med immaterialrättigheter. Detta tvingar fram avvägningar hos de fattiga länderna. Att ansluta sig till en global standard för immaterialrätt kan attrahera fler multinationella företag till investeringar. Samtidigt kan det blockera för inhemska företag att tillverka och vidareutveckla produkter genom att utnyttja kryphålen. Hur brått det är med patentlagar är en bedömningsfråga.

Den historiska situationen är helt avgörande för hur politiker bör försöka kombinera sina instrument. Det är särskilt när ett land går från en teknologisk regim till en annan som det är kritiskt med stödjande politik. Sådana övergångar är det gott om i de biståndsmottagande länderna och gemensam analys tillsammans med biståndsgivarna kring sådana teknologiska fasövergångar skulle kunna spela stor roll. Här finns många avgöranden att göra menar Cimoli et al (2009).

Chaminade, Lundvall, Vang och Joseph (2009) föreslår att de första stegen på vägen mot en innovationspolitik skulle vara att kartlägga svagheterna i innovationssystemet, och då uppmärksamma styrkan i de deltagande organisationerna, myndigheterna och företagen, kompetensen hos den personal som arbetar hos dem och de som har ledande befattningar, och för det tredje, att försöka bedöma hur de kommunicerar och samverkar med varandra. En särskild aspekt av samverkan är graden av tillit mellan aktörerna. På grund av dessa tänkbara brister måste man betrakta innovationssystem i utvecklingsländer som system i vardande eller tillblivande (emerging innovation systems EIS). Vägen till en rimligt bra innovationspolitik måste därför gå genom experimenterande och lärande också bland politiker och tjänstemän på departement och myndigheter. Deras förslag till beståndsdelar i en innovationspolitik följer listan ovan.

Lundvall och Borrás (2005 p 616) pekar på att det är svårt att mäta genomslaget av innovationspolitik. OECD har utvecklat en rad instrument i Frascati-manualen<sup>12</sup> för mätning av forskningspolitik och Oslo-manualen<sup>13</sup> som adderar innovationsperspektivet. Nationell statistik över forskning och utveckling (FoU) är detaljerad i de flesta industriländer och mäter t.ex. utgifter för forskning i privat och offentlig sektor, antal forskningsartiklar och patent, antal utbildade och anställda inom FoU etc. En svaghet

i dessa manualer är att de är inriktade på produktinnovationer och inte ger instrument för att följa upp processinnovationer, tjänsteinnovationer och organisatoriska innovationer. För att studera dessa behövs det fortfarande fallstudier. Detta får konsekvenser för utvärdering av politiska innovationssatsningar, där det kan vara lätt att studera effekterna på insatsnivå, men svårt att se vilken roll sådana program spelar på samhällsnivå t.ex i ökning av konkurrenskraft som också beror på en rad faktorer som inte innovationspolitiken förmår att kontrollera. Innovationssatsningar kan också bidra till oväntade effekter som ökad villighet till risktagande, standardisering och långsiktiga strategier hos företag fastän dessa inte fanns med som mål i den ursprungliga satsningen. I båda fallen, när det inte går att mäta effekten av en satsning, eller när det syns indirekta effekter, talar Lundvall och Borrás om ”attributionsproblemet”. Den här termen känns också igen från utvärdering av biståndspolitik och biståndsinsatser<sup>14</sup>.

Som jag kommer att visa i kommande kapitel finns det många fler beröringspunkter mellan innovationspolitik för utvecklingsländer och biståndspolitik. Svensk biståndspolitik debatt har på flera sätt öppnat dörren för ett innovationsperspektiv på utvecklingsproblemen. Debatten har också slagit igen sådana dörrar och kraftfullt blockerat möjligheterna att komma vidare. Framförallt, för att ge en försmak av mina slutsatser, har den svenska biståndspolitik varit oförmögen att koppla ihop sina vitt spridda komponenter och relationer med hjälp av ett systemperspektiv.

## **Hur har svensk biståndspolitik uppmärksammat innovationer för inkluderande utveckling?**

Den svenska biståndspolitik har under hela sin historia haft det övergripande målet att bidra till att fattiga människors kan förbättra sina levnadsvillkor. Under de första årtiondena var det tydligt att kunskap och teknikutvecklingen var en viktig del av angreppssättet. Detta hängde samman med en syn på utveckling där u-länderna skulle komma ifatt i-länderna genom att industrialiseras, genom att handelshinder försvann och när en orättvis världsekonomi korrigerades. En ökad bruttonationalprodukt per capita var den viktigaste indikatorn på utveckling. De senare årtiondena har teknikens bidrag fått mindre uppmärksamhet när värderingsfrågor och önskingar om beteendeförändringar har täckt synfältet. Utvecklingshindren som uppmärksammas har varit fenomen som framförallt kan hanteras genom att enskilda människor förändras, som korruption eller HIV/AIDS. Jag vill därför peka på några nya ansatser kring studiet av innovationers roll för att skapa en utveckling som inkluderar även de fattiga människornas behov och som skulle ge dem instrumenten att förändra sina livsvillkor och sina inbördes relationer.

Innovation förknippas oftast med tillväxt och konkurrenskraft. Detta synsätt på innovation har synliggjorts och ifrågasatts när innovationsteoretiker börjat studera länder utanför den globala konkurrensen som med spirande ansträngningar bygger upp de funktioner som behövs för innovation. Med fokus på lärande upptäcks att innovationerna mycket väl kan ha andra syften än konkurrenskraft. Syftet blir helt annorlunda i länder där innovationer i första hand behövs för att människor ska få drägliga levnadsvillkor och för att ge de marginaliserade och utanförstående en plats i den nationella ekonomin och gryende välfärden blir syftet annorlunda.

Utvecklingsländernas svårigheter att få tillgång till forskningsresultat och deras brist på forskare, ingenjörer, läkare och agronomer har varit känd sedan 1960-talet då UNESCO formulerade Världshandlingsplanen för tillämpning av vetenskap och teknik i utvecklingsländerna. Denna plan syftade till att öka den vetenskapliga kompetensen i utvecklingsländerna, rikta en större andel av forskningen i industriländerna mot utvecklingsländernas behov och öka det vetenskapliga samarbetet och underlätta överföring av forskningsresultat och teknik. Svårigheterna att få gehör denna plan att öka tillgången på kunskap har varit gigantiska och inom biståndsvärlden är det långt ifrån någon självklarhet att denna dimension är viktig.

Under de senaste tio åren har situationen börjat förändras när även de fattigaste länderna ökat sina satsningar på högre utbildning. Bakgrunden till detta är oftast krav från de växande ungdomskullarna på utökade möjligheter och en gryende insikt från statsledningarna att de inte kan stå utanför det globala kunskapssamhället. Det kommer att ta tid innan de fattigaste länder nått en kritisk massa av utbildade som gör att innovationssystemen kan återskapa sig själva. Dutrenit och Puchet (2011) pekar på att utöver en allmän brist på högre utbildad arbetskraft, så är balansen mellan tillgång på forskare och på tillämpande ingenjörer, läkare etc. avgörande för om ett land närmar sig en kritisk massa. Mängden av högre utbildade måste vara tillräckligt stor för att tillåta specialiseringar inom en mångfald av områden om det spirande innovationssystemet ska kunna bidra till tillväxt och välfärd.

Arocena och Sutz (2012) uppmärksammar att tillgången på kunskap ökar i utvecklingsländerna, men också att detta inte räcker för att skapa ett kunskapssamhälle. De lyfter fram statens och näringslivets svaga efterfrågan på kunskap som ett stort hinder i utvecklingsländerna. De individer som gått igenom högre utbildning eller forskarutbildning används inte i tillräcklig utsträckning för att lösa ländernas problem. Risken är därmed stor att kunskaperna förblir passiva, de delar av lärandet som måste komplettera studierna och bara kan nås genom praktiskt problemlösande får inget utrymme. För de högt utbildade som inte får pröva sina kunskaper i hemlandet ökar frestelsen att söka sig utomlands. Arocena och Sutz inser att industrin ofta är för svagt utvecklad för att kunna efterfråga kunskaper och ofta verksam inom branscher där forskningsbaserad kunskap inte är avgörande. Inom den offentliga sektorn ser de större möjligheter till efterfrågan på kunskap. Det ligger en stor utmaning i att förbättra kvalitet och räckvidd av offentliga tjänster som riktar sig till de fattiga. För att utveckla denna typ av tjänster behövs det nya produkter, nya processer och nya tjänster som är anpassade till de begränsningar och möjligheter som finns i den lokala miljön och i fattigdomens allmänna svårigheter. Innovationer som stimuleras av denna utmaning skulle bidra till en inkluderande social utveckling i motsats till konkurrensdrivna innovationer som riskerar att verka exkluderande.

I en annan artikel utvecklar Sutz detta perspektiv (Alzuguray, Mederos och Sutz, 2011). Det innovationssystem som ska hantera en inkluderande social utveckling måste först se att den exkluderade sociala gruppen inte har möjligheten att uttrycka det problem de vill ha hjälp med. Anledningen är just de mekanismer som Bourdieu beskrivit med Habitus och Doxa. I sin situerade tysta kunskap har de drabbade inte redskapen eller

möjligheten att ställa de frågor som bryter mot sakernas tillstånd. Ställföreträdare inom hjälporganisationer eller statliga myndigheter kanske uppmärksammar problemet, men har ingen vana att vända sig till inhemska akademiska forskare för att få hjälp. Problemet kanske faller utanför forskarnas radar för problemformulering så de kan inte uppmärksamma det utan att få det utpekad. Och skulle de vara uppmärksamma så kanske det akademiska belöningssystemet avhåller dem från att ta sig an problemet. Problemet är kanske inte möjligt att formulera i forskningsbara frågor eller skulle hanteras bäst med tillgänglig teknik om den politiska viljan fanns. Om forskarna skulle hitta en lösning så måste de ändå passera alla andra hinder längs den långa kedjan av att ta ett forskningsresultat till marknaden.

De socialt utsatta gruppernas väg in i en marknad och att bli innovatörer är svår på många sätt. Jiang (2011) förenklar bilden genom att konstatera att hindren kan ses som att de socialt utsatta inte har de tillgångar och kunskaper som krävs. Till detta kommer att det ofta finns politiska och institutionella hinder. Ett tredje hinder är att varje förändring av situationen kräver en samverkan med en rad andra aktörer. Denna samverkan kostar, eftersom de viktigaste aktörerna troligen inte finns i den närmsta omgivningen. Att söka upp dessa, att söka den kunskap som behövs och att hitta finansiering kan ofta bli oöverstigligt när tillgången på information är begränsad. Transaktionskostnaderna blir alltför höga. Jiang konstaterar att det tar tid att bygga upp tillräckliga kunskaper och tillgångar, och att ändra politik är svårt. Däremot är det alltid möjligt att minska transaktionskostnaderna genom att öka samverkan med andra som befinner sig i samma situation.

## **Hur har biståndspolitiken uppmärksammat myndigheter, företag och organisationer som kan främja innovationer i och för utvecklingsländer?**

Innovationer för en inkluderande utveckling och möjligheterna att länka ihop potentiella innovatörer utanför de etablerade innovationssystemen är utmanande idéer. Utifrån min egen biståndserfarenhet frågar jag mig vad externa krafter kan göra för att stimulera en sådan typ av inkluderande lärande. I biståndets metodik är mellanhänder viktiga. Det finns liknande insikter bland de forskare som studerat innovationssystem. Howell (2006) föreslog att lyckad innovation behöver mellanhänder som kan hjälpa till att sprida kunskaper och teknologier samt länka ihop aktörer med varandra. Att länka ihop aktörer räcker dock inte, mellanhanden måste också ofta översätta mellan aktörerna för att få ihop tillgång och efterfrågan. Mellanhandens funktion kan ses som en process från att söka och samla information, att lagra den samt att paketera och sprida informationen till rätt aktörer. Hos vissa mellanhänder är denna process mer inriktad på ett specifikt teknikområde. Informationsökandet kan innebära att, så som Sutz et al efterlyser, hjälpa en av parterna att formulera sina behov. Howell pekar på att mellanhänderna förekommer i många former, alltifrån konsultfirmor till branschorganisationer och föreningar. Likheten till biståndets favoritaktörer är stor.

Chaminade, Cummings och Szogs (2011) föreslår därför att mellanhändernas viktiga roll ska uppmärksammas mer i utvecklingsländer. Med exempel från forskningsinstitut

och stiftelser i Tanzania och jordbrukskooperativ i El Salvador visar de att mellanhänder kopplar småföretag till den kunskap som finns inom de multinationella företag som är verksamma i landet eller till kunskapsresurser vid universiteten. Mellanhänderna har också en roll i att koppla användarna eller konsumenterna till företagen. Vargas och Vera-Cruz (2011) ger exempel på hur ett nätverk av lokala bondeorganisationer i Mexiko hjälpte bönder att formulera sina behov så att jordbruksforskningen kunde inriktas mot dessa. Nätverket hjälpte också bönderna att få tillgång till ett större urval av forskare än tidigare jordbruksrådgivning kunnat förmedla. Cummings (2011) beskriver mer utförligt händelser i El Salvador då ett jordbrukskooperativ som agerade mellanhand bidrog till att nya produkter utvecklades, att nya marknader öppnades och att tillgången till finansiering blev större. Förmågan att samarbeta utvecklades efterhand som nätverket utvidgades och prövades i gemensam problemlösning. Genom att hålla det utlovade skaffade sig nätverket trovärdighet hos finansiärer och kunde också få politiskt inflytande. Dhamankar (2011) pekar på att utvecklingsinriktade icke-statliga organisationer i vissa situationer kan verka som mellanhänder även om detta inte är deras normala verksamhet. De har möjligheten att fungera som översättare mellan olika situerade kunskaper, som Haraway efterlyser. En annan viktig roll vara att medla i konflikter, vilket Dhamankar pekar på att mellanhanden bör ha en neutral position i innovationssystemet. Cummings drar slutsatsen att det är tre olika typer av kunskap som mellanhänder kan bidra med: (1) kunskap om området, (2) kunskap om aktörerna inom området, och (3) kunskap om hur nätverk etableras och förhandlas mellan parterna.

Det folkliga deltagandet i innovationsprocesser är ett annat tema. Catalan (2009) studerade innovationer kring vatten och sanitet i byar i Costa Rica. Han fann att det var svårt att få med hela befolkningen, men att det räckte med att vissa individer var beredda att gå in och driva fram den nya tekniken. Andra följde efter då de sett exemplens makt. Letty, Shezi och Mudhara (2011) ser det däremot som viktigt att uppmuntra individernas egna innovativa förmåga snarare än att bara få dem att medverka i forskningsprojekt som initierats utifrån. Med egna innovativa förmågor stärktes de informella innovationssystemen. Innovationssystemets formella aktörer, kunskapsinnehavare och finansiärer hade en roll i att ge stöd och delta i gemensamma experiment. Seyfang and Haxeltine (2012) studerade gräsrotsbaserad energiomställning i brittiska städer. Framgångarna blev störst när aktionerna gick framåt i små tydligt definierade steg och där den praktiska aktiviteten dominerade över den intellektuella debatten kring storskaliga systemskiften. Engagemanget ökade med det praktiska utövandet, särskilt om det visade resultat som gynnar individen. Resultaten var inte bara materiella vinster, ökningen av en erfarenhetsbaserad kunskap var också stor. Kopplingen mellan lokala initiativ och större nätverk var också en viktig faktor eftersom detta gav möjlighet till ett rikare erfarenhetsutbyte.

Cummings drog slutsatserna från sin studie i El Salvador att det är tre olika typer av kunskap som mellanhänder kan bidra med: (1) kunskap om området, (2) kunskap om aktörerna inom området, och (3) kunskap om hur nätverk etableras och förhandlas mellan parterna. Detta är kunskaper som det de ordinarie aktörerna i det forsknings-

och innovationssystemet inte nödvändigt har samlat. En neutral part – en översättare kan därför vara viktig. Samtidigt pekar dessa studier också på behovet av sakkunskap i området. Studierna kring gräsrotsinnovation visar att det praktiska görandet är viktigt och att uppmuntra individerna att själva göra är en viktig komponent. Tolkar man detta utifrån Haraways, Polanyis och Bourdieus kunskapsteorier ser man hur olika situerade kunskaper måste brytas mot varandra, hur den tysta kunskapen har en dominerande roll och att den symboliska sakkunskapen måste balansera mot denna. Kunskapsprocesserna i ett innovationssystem i utvecklingsländer är inte väsensskilda från de som föregår inom innovationssystem i industriländer, men det är andra aktörer som blir viktiga och aktörernas habitus ligger på längre avstånd ifrån varandra.

## **Hur har biståndspolitikerna sett på frågor om teknikens roll och teknikval i utvecklingsländer?**

I utvecklingsländer har frågan om teknikval många kontroversiella infallsvinklar, vilket jag kommer att visa också från den svenska riksdagsdebatten om bistånd och i biståndets utövning. Tekniköverföringen till utvecklingsländerna blev ganska snart kritiserad för att skjuta över målet, med avancerad teknik som inte passade kunskapsnivån i mottagarländerna. Många teknikinvesteringar blev därför bara stående utan att göra nytta. Fresoli, Smith och Thomas (2012) gjorde en analys av hur en motrörelse uppstod och föll. Anpassad teknologi byggde på idéerna om att tekniken skulle vara billig, enkel, småskalig och möjlig att tillverka på plats med lokalt tillgängliga material. Den skulle helst användas kollektivt och i samverkan, den skulle skapa arbetstillfällen och den skulle inte patenteras och skyddas. Dessa perspektiv bidrog till nya sätt att se på teknikbistånd, men var alltför inriktad på specifika tekniker som inte kunde leda till en industrialisering med mer storskalig tillverkning för större marknader. Teknikutveckling drevs oftast av externa hjälparbetare som gjorde antaganden om behov, och lyckades inte skapa det deltagande som man önskade. Projekten var starkt beroende av biståndsfinansiering och lyckades inte frigöra sig från detta.

I dagligt tal förknippas ofta innovation med högteknologi, men som Lundvall påpekat så är lärande genom att göra, använda och samverka vanligare än vetenskapligt drivna innovationer. Morceiro et al (2011) visar på att stegvisa innovationer är vanliga i den traditionella industrin som ligger nära användning av naturresurser. Dessa innovationer riktar sig främst mot att förbättra produktionsprocesserna snarare än att ta fram nya produkter. Detta forskarteam menar att klassifikationerna i hög-, medel och lågteknologi inte längre är meningsfulla. Även stegvisa innovationer som bygger på mindre förbättringar knyts ihop med avancerade kunskaper från olika fält.

Cortes-Lobos (2012) problematiserade detta argument med exemplet att nanoteknologi skulle kunna bidra till att förverkliga millenium-utvecklingsmålen. Han utgick ifrån rekommendationer från FN:s expertpanel om nanoteknologi 2005 och söker i litteraturen hur mycket forskning som bedrivits inom nano-teknologi för jordbruk-utveckling. Antalet artiklar har ökat sedan denna tid, men merparten kommer från och berör främst industriländerna. En stor del av dessa kommer från privata företag. Mycket få av artiklarna berör teknik som är inriktad på att minska fattigdom. Orsak-

erna att förhoppningarna inte infriats är att många forskare uppfattar frågan om nanoteknik i utvecklingsländer som allmänt kontroversiell och därför inte vågar publicera inom området eller undviker benämningar som pekar på nanoteknologi. Företagens forskning på området presenteras inte heller offentligt, sannolikt på grund av samma rädsla att väcka debatt. Sammantaget menar Cortes – Lobos att detta är olyckligt eftersom det minskar tillgängligheten av kunskap och därmed möjligen till upplysta politiska ställningstaganden.

Frågorna om teknikval är betydligt svårare än vad jag gett uttryck för med dessa citeringar. De tjänar främst som en orientering om vilka ställningstaganden som skulle kunna finnas i debatten om tekniköverföring inom biståndet. Låg- eller högteknologi, miljö- och opinionshänsyn, marknad och stat, teknikhopp eller misstro mot vetenskap ställs alla mot varandra i denna debatt. Vad citeringarna också visar är att kategoriseringarna inte ska tas för givna. Det är inte alls självklart att en teknik som tjänar de fattigaste människornas behov måste vara enkel och ha en lättbegriplig sammansättning. Mobiltelefonens enorma spridning visar om något att en avancerad teknik kan komma till stor användning i en lågteknologisk miljö.

### **Sammanfattning av kunskapsunderlaget för forskningsfrågorna**

I detta avsnitt har jag beskrivit några drag ur innovationssystemstudierna som har särskild relevans för de politiska dimensionerna av biståndet och tekniköverföringen. En kort sammanfattning av denna genomgång skulle kunna se ut så här:

Innovationspolitik är viktig för att öka fattiga länders möjlighet att delta i det globala ekonomiska utbytet och få behålla en större andel av det slutliga varuvärdet inom landets gränser. Innovationspolitik i utvecklingsländer har samtidigt en fördelningsspolitisk dimension.

Denna dimension handlar inte bara om att fördela ökade landets ökade exportinkomster som kommer av en ökad förädlingsgrad. Innovationspolitiken och fördelningsspolitiken handlar lika mycket om att människor som lever i fattigdom ska få tillgång till tekniska och sociala lösningar på sin situation och att de själva ska ha möjlighet att också bidra till dessa.

En rad aktörer är viktiga för att etablera ett spirande innovationssystem. Mellanhänder kan spela en viktig roll situationer där aktörerna är ovana vid ett sådant samarbete eller någon tydlig innovationspolitik inte finns.

Teknikvalen, eller innovationssystemets inriktning, hänger samman med vad politiker såväl som befolkning vill uppnå. Innovationer för en inkluderande utveckling är inte begränsade till låg-teknologi som föreslogs i 1970-talets diskussion om anpassad teknologi. Denna debatt är långt ifrån uttömd med de få citeringar jag givit här, men frågor om teknikval är märkligt frånvarande i dagens akademiska och politiska debatter.

## Svenska erfarenheter av innovationssystem och samarbete mellan stat, forskning och industri inom energisektorn

Jag ska nu ta ett sista steg i detta utdrag ur vad som finns att veta om innovation, bistånd och utvecklingsländer. Jag har varit nyfiken på vad svenska riksdagsledamöter kan ha haft för egna erfarenheter, direkt eller indirekt av teknikutveckling. Den svenska ekonomin har stått stolt på en tradition av innovativa teknologier för export och inhemsk produktion. Jag vill ge några svenska exempel på statligt samarbete med den privata sektorn kring energiförsörjningen. Åtminstone i biståndets första början måste denna typ av samarbeten varit känd för de som hade att besluta om biståndets inriktning.

Kontroll av kunskaper är ett gemensamt drag i de tre trådarna som ska flätas ihop. Inom forskningsvärlden är det den ömsesidiga auktoriteten som står för kontroll av kvalitet och forskarnas habitus. Den ömsesidiga auktoriteten bygger på tysta överenskommelser, doxa, där en positivistisk legitimering eller motsvarande system att framställa resultaten som objektiva styr vad som räknas som god forskning. Inom byråkratien är det den hierarkiska auktoriteten, det ställföreträdande samvetet som avgör vad som är kvalitet med hänvisning till universella värderingar. För att hävda sin hierarkiska auktoritet och universalitet kopplar byråkratien gärna till vetenskapliga resultat i framställningen av symboliska klassifikationer. Inom näringslivet bygger kontrollen av kunskap också på en ökande överföring till uttryckt symbolkunskap från praktisk tyst kunskap. Balansen mellan dessa är viktig, liksom balansen mellan allmänt tillgänglig kunskap och den exklusiva kunskap som bara företaget kontrollerar.

De olika kontrollbehoven kan vara både motstridiga och ömsesidigt förstärkande. Företagens behov av slutenhet står i motsättning till forskningens krav på öppenhet. Byråkratins behov av vetenskaplig legitimitet står i motsättning till dess behov av att hävda sin egen expertroll. En fungerande samverkan måste bygga på att dessa motsättningar förenas i en gemensam habitus, eller som Nelson säger, att rutiner för innovation byggs upp hos de olika parterna. En doxa som ger välsignelse åt samverkan är skulle ge större sannolikhet för god samverkan än en doxa som låser in parterna i allt för snävt definierade roller. Om det finns en tyst överenskommelse om målen för samarbetet på en övergripande nivå som inte ifrågasätts, ökar möjligheten att hantera diskussioner inom dessa ramar.

Fridlunds (1999) studie om samarbetet mellan statliga energiföretaget Vattenfall och privata företaget ASEA under utbyggnaden av den svenska vattenkraften och elnätet ger exempel på just en sådan överenskommelse på en högre nivå, och hur den växte fram under en längre tid. Inom denna ram kunde diskussionerna om hur målen skulle förverkligas vara motstridiga. Samarbetet blev så småningom mindre uttalat. Elsystemet var i stort utbyggt och ASEA kom alltmer arbeta mot en internationell marknad och så småningom trans-nationaliseras och bli ABB. Det finns kopplingar till biståndet i denna internationalisering av ASEA, genom deltagande i vattenkraft-projekt och i utbyggnad av transmissions- och distributionssystem i de svenska samarbetsländerna. Samtidigt finns det exempel där ASEA helt utan denna koppling vunnit kontrakt i utvecklingsländer.

En liknande beskrivning av samverkan mellan stat och industri ges av Energimyndigheten i deras historik av hur den svenska kärnkraften utvecklades<sup>15</sup>. Organisationsmodellen som valdes måste förstås utifrån att Sverige vid krigsslutet arbetade med förvaltningsmodeller som handlade om krishantering. Ursprungligen var svensk kärnkraft en statlig affär med Atomkommissionen som bildades 1945. I denna kommission följdes två spår, både utveckling av atombomber och av en civil energikälla. Under de första åren diskuterades dessa två som två sidor av samma mynt, försäljning av el och värme skulle finansiera byggnationen av reaktorer som också kunde användas för militära ändamål. Kommissionen bestod av politiker, forskare, representanter för näringslivet och från Försvarets forskningsanstalt. Det svenska kärnkraftsprogrammet vision påverkade inte mindre än sju olika politikområden, och ansvaret fördelades på tre departement som var och en höll i ett av tre huvudspår, nämligen uppbyggnad av den vetenskapliga kompetensen, utveckling av reaktorteknik och utveckling av en atombomb. För utvecklingen av reaktorteknik bildades ett halvstatligt bolag, Atomenergi AB. Privat kapital edverkade till en början med en andel av ca 30%. Atomenergi AB ägnade sig inte bara åt att konstruera och bygga experimentreaktorer. De hade en mycket omfattande tillämpad forskning och ägnade stora resurser åt teknikbevakning.

I mitten av 1950-talet öppnade regeringen för privat ägande av reaktorer, bland annat utifrån insikten att Atomenergi AB inte skulle förmå att bygga reaktorer så snabbt som regeringen önskade. Detta skapade en konkurrenssituation mellan den privata kraftindustrin och den statliga, och regeringen gav statliga Vattenfall i uppdrag att i samarbete med Atomenergi AB bygga två försöksreaktorer. ASEA anlätades som entreprenör. Det visade sig att Atomenergi ABs förslag inte höll måttet, det var för dyrt och felräknat tekniskt. Orsaken till detta var att teknikvalet skulle hantera både de militära och de civila tillämpningarna. Billigare teknik från USA kunde inte utnyttjas om ändamålet var militärt. Förtroendet för Atomenergi bröts och bolaget fortsatte verka som ett statligt forskningsinstitut. För att bygga atomkraft uppstod ett nytt bolag ur askan, ASEA-ATOM AB som ägdes till hälften var av de båda parterna ASEA och staten. Uppdraget för detta bolag blev mer entydigt att utveckla den civila kärnkraften för att tillgodose den växande industrins energibehov. Paradoxalt nog mattades detta behov i takt med att kärnkraften byggdes ut under 1960 och 1970-talen. Alltför snabbt och för mycket, säger Energimyndigheten, och baserar detta påstående på vad kraftbolagen själva sagt.

De båda exemplen från den svenska energisektorn kan analyseras utifrån de 8 politikområden som beskrivits ovan. En variant för analys ges av Edquist (2004) som pekar på innovationssystemets funktioner ger förslag till en ofärdig lista med åtminstone tio viktiga funktioner:

- Kunskapsförsörjning, genom forskning och utveckling
- Kompetensuppbyggnad (lärande)
- Formerande av nya marknader
- Ange efterfrågade kvalitetskrav
- Nyskapande av organisationsformer och omorganisationer för att underlätta innovationer

- Nätverkande för att underlätta ömsesidigt lärande genom marknaden eller andra mekanismer
- Uppstartsstöd till nya innovationer genom att tillgodose behov av lokaler och utrustning, administrativt stöd etc.
- Finansiering och stöd för att föra produkterna från idé till marknad
- Rådgivning, med tjänster för tekniköverföring, juridik, och marknadsföring

Edquist menar att vi kommer närmare förståelsen av hur ett innovationssystem fungerar genom att studera hur det löser dessa aktiviteter, och hur de fördelats bland aktörerna. Motiven för ett samarbete mellan aktörerna ligger i så fall i att det blir tydligt att samarbete lönar sig eftersom andra aktörer har något att erbjuda som myndigheten, universitetet eller företaget inte själv kan organisera eller finansiera. Edquist är skeptisk till att funktionerna kan planeras fram, de båda svenska exemplen visar på en betydligt mer improviserad väg framåt. De visar också på att samarbeten är bundna till epoker, och att de avbryts eller minskar i betydelse när de ursprungliga motiven inte längre är giltiga.

Edquists idé är att sätta innovationssystemets funktioner i fokus framför aktörerna och deras samverkan. Det ger en bättre möjlighet att förstå framväxten av ett innovationssystem inom till exempel energisektorn i ett industriland, i ett biståndsmottagarland och i det internationella spelet de deltar i. Detta perspektiv kompletterar det innovationspolitiska ramverket genom att gå ifrån de allmänna samhällsliga funktionerna (som högre utbildning och yrkesutbildning) till de specifika funktionskrav som finns inom en sektor. Jag kommer främst att använda det första perspektivet i analysen av biståndsdebatten och medan jag ser nytta av Edquists perspektiv när jag läser biståndsansvariga administratörernas promemorior.

Edquists funktionslista är däremot alldeles för inåtvänd mot innovationsteorin och jag har svårt att läsa in något om innovationernas funktion i samhället. Trots systemperspektivet är det sällan som de systemiska kopplingarna av samhällsfunktioner utöver innovationssamarbetet beskrivs. Av enskilda studier kan man förstå innovationer inom en samhällssektor, men inte hur dessa innovationer förhåller sig till andra innovationer inom andra sektorer. Genom att jämföra sådana studier kan man förstå att innovationslagiken eller förhållandena kring kunskaps och tekniköverföring ser olika ut beroende på var i samhället som innovationsprocessen bedrivs. Logiken för innovation av varor för en konsumentmarknad skiljer sig ifrån innovationslagiken för insatsvaror till industrin som skiljer sig ifrån logiken för innovationer inom statlig infrastruktur.



## Kapitel 4

### Metod

Det här kapitlet krävde många försök. Jag visste att jag ville göra en diskursanalys, jag skaffade metodböcker om diskursanalys är och hur den ska göras. Jag visste att jag ville göra någon form av fallstudier, jag skaffade de böcker som oftast refereras i avhandlingar om hur man gör fallstudier. Jag insåg att jag kunde referera de avsnitt, som passade in på vad jag skulle göra. Jag insåg också att de inte alls speglade det jag faktiskt gjorde eller skulle göra.

Paul Feyerabends "Against Method" (1975) och hans "Science in a free society" (1978) har länge varit mina lockande följeslagare på ett obegripligt vis. I Against Method sågar Feyerabend sönder de grundvalar, som jag stridit för, när jag försökt hävda forskningssamarbetets betydelse för biståndet och för de fattiga människorna. Att det skulle finnas någon sorts universalitet i forskningen, som gör att vi kan lita på den. Att den kan ge vägledning i en förvirrad värld, hjälpa oss att staka ut kursen, därför att den sökt sig till kunskaper enligt den vetenskapliga konstens alla regler. Feyerabend smular sönder detta anspråk på en universellt giltig metodologi. Han gör det i polemik mot Karl Poppers positivistiska metod och i denna polemik står han knappast ensam. Men han går flera steg längre än de flesta andra, han kliver faktiskt över gränsen, han trampar ytterst ofint på de ömmaste av tår. I "Science in a free society" säger han rent ut att vetenskapen måste kliva ned från sina höga hästar och erkänna att det finns andra giltiga kunskapsvägar än de, som föreskrivs i en indoktrinär universitetsutbildning. Det hela blir svårsmält, att ge sig hän i Feyerabendsk yra skulle vara att ställa sig utanför den gemenskap jag bestämt mig för att vilja tillhöra, den vetenskapliga gemenskapen.

Med risk för att kastas ut ger jag mig ändå in i en tolkning av vad Feyerabendt skulle kunna betyda för mig. Han har inga invändningar alls mot att vara metodisk i sin forskning, tvärtom han uppmuntrar det. Hans problem är tron på att det finns en "metod", eller "metoder", som passar alla och överallt. Han lockar oss i stället att vända blicken mot det vi ska studera och kontempera, lägga pannan i djupa veck, för att hitta det angreppssätt, som vi skulle behöva för att öppna sigillet till det fördolda innehållet. Efter läsningen av Polanyi, Haraway och Barad blir jag än mer lysten på att följa Feyerabents råd, må det bära eller brista. Jag ska vara metodisk men inte försöka följa en given metod. Vilket inte betyder att jag måste uppfinna allt själv, jag kan leta i verktygslådan efter de verktyg, som passar till det material jag gett mig i kast med. Det betyder också att pröva och misslyckas, vilket jag gjort och som jag beskriver i detta kapitel. För det är detta jag också fångar hos Feyerabendt, det absolut grundläggande är en ärlighet att beskriva hur forskningen gått till. Då har andra har en chans att bedöma om mina slutsatser och antydningar skulle kunna vara rimliga.

Ska man göra diskursanalys på grundval av ett arkivmaterial och om man vill öka sin förvirring inför detta material, så är en genomläsning av Michel Foucaults "Vetandes arkeologi" (2011) ett måste. Att följa läroböckerna om textanalys och fallstudier skulle jag vilja likna vid att försöka navigera efter en tunnelbanekarta. De listar en rad stationer, som passeras på väg till målet, möjligtvis med antydningar om var man kan byta spår, men längs vägen ser man ingenting av det landskap eller de stadsdelar som omger tunneln och som är det som skulle studeras. Skulle man istället navigera enligt Foucault så är min liknelse snarare att ge sig in i en tät skog med en märklig kompass vars nål hela tiden pekar på intressanta fenomen men sällan anger någon riktning. På så vis blir min läsning av Vetandets arkeologi mer av en sinnesutvidgande upplevelse än en vägledning.

Ett ord fastnar från Foucault, "utsagan". Utsagan är vad den märkliga kompassnålen hela tiden pekar på. Utsagan kan vara ett ord, en mening, ett stycke, en hel bok eller hela arkivet, beroende på vad man letar efter.

Jag vill inte vara orättvis mot läroboken, men har svårt att göra mig kvitt en sällsamt blandad känsla av banalitet och komplexitet, när jag får råd av James Paul Gee i boken "An introduction to Discourse analysis" (2011) - att tänka på vem som sagt vad till vem, hur det sagts, i vilket sammanhang, vilken betydelse det hade, vilken praktik det speglar, vad personen bakom utsagan vill säga om sig själv, i vilken relation personen står till den tilltalade, vad den försöker vinna, få eller ge till den andre, vilka fenomen som utsagan kopplar samman.

Jag återvänder till "utsagan". Det är den jag skall försöka gräva fram ur materialet, jag skall samla på dessa arkeologiska fynd av vetande, lägga utsagorna bredvid varandra, försöka tolka deras mening var och en för sig, och de mönster de bildar tillsammans. I detta arbete kommer jag inte att stå fri från mina utgångspunkter, från min situerade kunskap, min habitus, de Polanyiska hjälpmedel jag byggt och skaffat genom livet, det symboliska våld jag utsatts för och den doxa jag är inlåst i. Jag kommer heller aldrig kunna svär mig fri från det symboliska våld, som jag själv kommer att använda för att försöka övertyga andra om de meningar och betydelser som mina fynd visar.

Alltnog, till det konkreta, vad var det nu jag skulle angripa?

## Materialet

Efter en lång sökperiod med dykningar i flera olika källor valde jag att fördjupa mig i betänkanden från Riksdagens Utrikesutskott om internationellt samarbete eller bistånd. Jag hade då sökt i dokumentation som tjänstemän på biståndsmyndigheten Sida, enligt den svenska arkivlagstiftningen och offentlighetsprincipen, lämnat efter sig. Jag har översiktligt tittat i diarielistor från den forna biståndsmyndigheten BITS och i det lilla urval, som finns hos Riksarkivet, från den statliga biståndsstiftelsen Swedfund. Jag har laddat ned statistik från OECD, som deras biståndskommitté samlat in från biståndsgivare och biståndsmottagare. Jag bestämde mig till slut att den historia som berättades i Utskotssbetänkandena förtjänade att analyseras. Detta val uteslöt vidare studier i de andra källorna.

Konturerna av det mönster jag hoppades hitta skulle kunna skissas som att ”någon på (regering och riksdag) har bestämt (i olika utsagor) vad ”andra” (biståndsmyndigheterna) ska göra vid olika tidpunkter i biståndets historia. Forskningsfrågorna skulle då både bilda stödjepunkter i denna kontur och hjälpa mig att färglägga bilden.

Min ursprungliga idé var att använda flera källor. Arkivmaterialet utgjordes av textmaterial, berättande data, som måste hanteras med kvalitativa metoder. OECD-statistiken bestod av siffermaterial, numeriska data, som måste hanteras kvantitativt. Jag sökte och fann svar i David Plowrights bok ”Using Mixed Methods” (2011). Plowright visar hur man kan arbeta med blandade metoder, som han både i underrubrik och i första kapitlet snabbt pusslar ihop till *en* integrerad metodologi. När jag försöker sätta mig in i hans bild av forskningsmetoden, så fastnar jag för att jag ska göra någon form av artefakt-analys. Artefakter är enligt Plowrights definition sådana ting och händelser, som människor producerar och som kan varseblivas med alla våra sinnen. Sedan följer rader och kolumner av vad dessa artefakter skulle kunna vara. Mixningen sedan, får jag veta, kan göras på fyra olika sätt:

1. jag kan gör statistisk analys av mina numeriska data och presentera i tabeller,
2. jag kan räkna ord i mina dokument och ange andelar i förhållande till andra ord, frekvenser i förekomsten eller bara det absoluta värdet rakt upp och ner.
3. jag kan skriva ned betraktelser och förklaringar över mina numeriska data,
4. jag kan göra nedskrivna analyser av mina berättande data.

## Materialet från regering och riksdag

Arkivet från regering och riksdag finns i sin helhet på Riksdagsbiblioteket i Stockholm. Det är öppet för allmänheten. Det som inte står på hyllorna kan beställas fram med hämtningar flera gånger per dag. För att hitta vad man söker finns både datoriserade kartotek, kortregister och för riksdagsdokumenten finns det årligt utgivna register, som beskriver vad som debatterats. Ännu bättre, många av dessa dokument, en stor del av det som gjorts efter 1971 och en ännu större del av materialet från 1991 och framåt, finns tillgängligt på riksdagens hemsida. Det är möjligt att göra frisökningar. Ett ord

inslaget i sökrutan kan generera långa listor över dokument, där det förekommer. Sökmotorn på hemsidan ger möjlighet att avgränsa till dokumenttyp, riksdagsår, utskott etc. och med kombinationer av dessa.

Mitt sökande började på måfå. Detta var inget material jag kände igen. Jag hade inte mer än de mest rudimentära kunskaperna om att regeringen lägger propositioner, riksdagen motioner, arbetsutskotten väger dessa i betänkanden, riksdagen debatterar och det förs protokoll. Det första jag insåg var att materialet var gigantiskt stort, om jag skulle följa de dryga fyrtio åren av bistånd som fanns i digitaliserad form. Turligt nog fann jag att utrikesutskottets betänkanden gav en syntes av både propositioner och motioner, liksom en försmak på vad debatterna skulle komma att handla om.

När jag efter många svordomar laddat ned detta material satt jag med ca 17 000 sidor i Microsoft Word-format. Svordomarna kom sig av att dokumenten fram till 1990 bara fanns upplagt som hanterbar text i html-kod, ibland kombinerat med den inscannade pdf-bilden så att man skulle kunna jämföra den fil, som hanterats med optisk textigenkänning(OCR), med en bild av originalet. Trots många års utveckling av programvara för optisk textigenkänning är det bara att konstatera att mer utveckling behövs. Stavfelen blir många, formateringarna märkliga, rubriker försvinner och med dem möjligheten att orientera sig i textmassan. Efter 1990 blir det bättre. Då finns dokumenten ofta i ordbehandlingsformat, men även här gör översättningarna mellan tidiga ordbehandlare och nya textformat att den nedladdade texten inte blir så tydlig, som man skulle önska. Någonstans efter 1995 blir det hela acceptabelt och efter 2000 finns det mesta som pdf-texter.

17 000 sidor, ibland knappt läsbar text. Hur föreslår diskursanalysboken att jag skall hantera det? Inte alls! Så vägen gick från metodböckerna till datorprogrammet för kvalitativ analys. Jag laddade ned testversionen av NVivo, det kanske mest rekommenderade programmet. Jag lyckades efter viss möda få in några dokument och började leta mig fram. Jag läste på om NVivos modell för kodning och gav upp. Inlärningstiden verkar bli längre än ett hederligt gammalt tragglande med understrykningar och marginalanteckningar, fast det är ungefär samma sak som görs. Fördelen hade ju varit att få noteringarna sökbara, men läsa på skärmen, nej tack.

Jag provade istället att använda sökfunktionerna i Word och Adobe Reader. Valet av ord följde forskningsfrågorna och det teoretiska ramverket. Självklart var jag nyfiken på hur ord som energi, industri, forskning, tekniköverföring, och kunskap använts. Jodå, dokument för dokument gick det att få en bild. Lite svårt med OCR-felstavningarna. Sökte jag på "industri" så fick jag inte med "inhustri" eller "induslri". Det gick ändå rätt fort att förstå vilka de optiska villorna var. En väg framåt var att söka på ordstammar. "Indu" eller "stri" gafflade så småningom in de flesta förekomsterna. Att använda ordstammar, som "forsk" gjorde också att en sökning gav mig både forskningssamarbete, forskningens och forskare.

Det skulle kunna gå att räkna frekvenser och andelar och det vore intressant som en bakgrundsinformation. När pratade riksdagen om energi, hur ofta och hur mycket i relation till andra tematiska ord? Visst, det skulle gå att fånga upp, dokument för do-

kument anges antalet förekomster i sökrutan. Bara att ha en Excel-fil öppen samtidigt och skriva in värdet för varje dokument. Dessutom finns makron, bara att starta Visual Basic under mappen "Utvecklare". Återigen en inlärningströskel jag måste häva mig uppför, bara för att finna att Microsofts inbyggda ordsökarfunktioner inte är fullt ut tillgängliga i Visual Basic.

Att textsökningsfunktioner inte är särskilt flexibla hade datorforskare upptäckt för länge sedan. I de flesta texthanterare, som skrivs i olika programspråk används därför "reguljära uttryck". Med dessa kan man både vidga och precisera sökmöjligheterna. Det är fullt möjligt att hantera reguljära uttryck i Words Visual Basic. Men det är tydlig överkurs. Efter några försök insåg jag att även detta skulle bli ett val mellan pest eller kolera. Tiden sprang iväg oavsett.

En ny ledtråd fick jag dock. Många språkforskare, som använde sig av reguljära uttryck i sina datorverktyg, gjorde detta för att bygga upp textsamlingars "Corpus language"<sup>16 17</sup>. Ett av verktygen som rekommenderas var programmet "Wordsmith", som kan hantera en stor textsamling, skapa en ordlista från denna, sedan välja nyckelord ur varje enskilt dokument. Dessa kunde sedan räknas och hanteras med olika statistiska mått. Programmet kan visa i vilka sammanhang nyckelorden förekommer. Detta blev någon form av genombrott. Jag kunde med viss möda locka fram de nyckelord, som beskrev biståndets tematiska inriktning. Jag kunde också få en översikt över hur orden använts. Jag lyckades inte begripa de olika statistiska funktionerna i programmet. Framförallt lyckades jag inte skapa någon översiktlig bild. Jag förstod inte hur programmet kunde hjälpa mig att sortera antal och frekvenser per dokument så att det skulle gå att se någon tidsserie mellan dokumenten. Inte heller lyckades jag förstå hur jag skulle kunna använda reguljära uttryck för att undvika att programmet missade förekomster. "Demokrati" och "demo-kрати" var väsensskilda begrepp i Wordsmith, men inte i min värld.

Tillbaka till Officepaketet, men nu med en ordlista och en rad användbara nyckelord att söka efter. Jag kunde nu dubbelkolla resultaten i Wordsmith. Med hjälp av de fungerande ordstammar jag lärt mig tidigare fick jag ett resultat, som skilde sig något från Wordsmiths men inom en rimlig felmargin. Jag kunde nu bygga upp Excel-tabeller över när nyckelord använts. Jag kunde börja gruppera dessa utifrån de två analytiska ramverken. Nu gick det någorlunda väl att se om nyckelorden under någon period handlade mest om teknik eller människa, om stat eller marknad, om fast eller symboliskt kapital. Den största skillnaden, som trädde fram, var att teknikrelaterade ord var flitigt förekommande under 1970- och 1980-tal, men sedan dess har biståndsdebatten handlat långt mycket mer om människor och deras relationer.

Sorgligt nog fann jag ingen historia att berätta om detta. Jag fortsatte gräva mig inåt, om ordet "kvinna" förekom särskilt ofta under vissa perioder borde det finnas något där. I just det fallet handlade det oftast om att någon av de internationella kvinnokonferenserna planerades eller rapporterades. Jag försökte relatera ordet kvinna till övriga nyckelord. Även här fanns antydningar till mönster. Tidigt i biståndets historia var det vanligare att tala om kvinnans utsatta situation eller stora betydelse för produktionen.

Mitt i perioden var kvinnors politiska inflytande en engagerande fråga. På senare tid är det kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter som varit i blickpunkten, men också jämställdheten mellan kvinnor och män. En liknande historia skulle kunna berättas om ordet miljö, med miljö och produktion i fokus först, sedan utbildning för att bättre hantera miljön och sedan en allmän mening, som markerar de olika partiernas bekännelse till ordets betydelse.

En allmän observation var, att utskottsbetänkandena under den förra och den pågående regeringsperioden innehåller höga frekvenser av nyckelord som demokrati och jämställdhet, men att de inte används i debatt. Istället är de signalord, använda i rubriker, i benämningar av de prioriterade tematiska områdena, i referenser till rapporter och styrdokument. En reflektion kring detta är att betänkandet ser ut att ha blivit mer av en megafon för regeringens politik än en spegling av den debatt, som förts av riksdagspartierna. Detta skulle kunna bekräfta den bild som Hans Linde från vänsterpartiet gav i en debattartikel i Svenska Dagbladet: *”Det är oroväckande att framtidens biståndspolitik bara avgörs genom förhandlingar bakom stängda dörrar mellan fyra djupt oeniga borgerliga partier.”*<sup>18</sup>

Jag kunde fortfarande inte hitta den historia jag ville skriva. En ny runda bland metodhandböckerna gav mig nya infallsvinklar. Jag lockades, eller tvingades dit på rekommendation, eller som en varning, om att många tidskrifter skulle refusera artiklar, som var baserad på en sådan data-hantering som jag gjort. Kravet var att man skulle ha använt något av de färdiga programpaketen. En sökning bekräftade att mycket av litteraturen inom området kvalitativ data-analys refererade till NVivo som jag berättade om ovan. Ett nytt prov med detta program bekräftade också för mig att det fortfarande inte skulle ge mig det jag ville ha. Dator-baserad textanalys och hantering av kvalitativa data<sup>19 20 21</sup>, var uppenbart ett område, som antingen hanterades i färdiga paket eller i egen programmering. De böcker, som jag listar som referenser här, visade upp en rad alternativ. Efter lite sökande hitta jag då programmet QDA Miner, som dessutom kopplas till programmet WordStat och programmet SimStat, för narrativ respektive numerisk analys. Sex månader av mitt liv hade kunnat se helt annorlunda ut med denna programvara och den historia jag vill skriva hade varit betydligt mer genomarbetad om jag varit mer bestämd på att hitta rätt program med en gång. Bättre sent än aldrig.

## Analys i QDA Miner

Precis som NVivo bygger QDA Miner på att hela textmassan kodas och att det sedan går att ta fram listor på alla ställen i hela textmassan, där koden förekommer. Olika koder kan kombineras. Det finns en rad möjligheter att välja till och välja bort. Textsökningfunktionen har nästan de reguljära uttryckens fördelar. Det går också att göra en nyckelordssökning och sedan låta dessa styra kodningen. För att få vägledning vände jag mig till Johnny Saldañas bok *”The coding manual for qualitative researchers”* (2013). Jag fick bra tips och bekräftelse på att jag någorlunda förstått principerna.

Det finns många vanskligheter med kodning. Det är en subjektiv handling. Det är mina bedömningar som ligger till grund för vad resultatet blir. En rekommendation är därför att delar av kodningen ska göras av någon annan än forskaren själv för att

få referenspunkter för eventuella felkodningar. Saldañas rekommendation är också att kodningen görs i flera steg. I ett mindre textmaterial kan en förkodning göras genom s.k. in-vivo kodning där forskaren läser materialet på skärmen och kodar mer eller mindre intuitivt. Koderna skapas allteftersom materialet gås igenom. Ett annat sätt är att ha en färdig begreppsapparat att koda ifrån. Den metod jag valde var att låta nyckelorden styra den först kodningen. Sedan försökte jag applicera mina analytiska ramverk. Jag kunde ändå inte höra någon historia börja ljuda inom mig och försöken att beskriva blev tomt stirrande på skärmens lika stora tomhet.

Jag fick en ny ledtråd i Dagens Nyheter den 17 januari. ”Man kan inte äta rösträtt” skrev Hanne Köhler, utifrån ett samtal med Hans Rosling. Den snabba ökningen av demokratibistånd kritiserades som en egendomlighet i det svenska biståndet: *”Bistånd, säger Hans Rosling, utgår från de rika ländernas föreställningar och inte från de fattigaste ländernas behov. Det är jättebra med demokrati och mänskliga rättigheter. Men för de fattigaste är mat viktigare.”*<sup>22</sup>. Denna ledarartikel satte ord på den Polanyiska aning jag burit på, både under min tid på Sida och i mitt dagliga umgänge med riksdagsdokumenten. Den tendens jag ovan beskrivit, med en förflyttning från teknik-relaterade nyckelord till människo-relaterade, från produktion till reproduktion hade sin förklaring i att det var orden demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, som kommit till allt flitigare användning.

Jag hade skyggt för att ge mig i kast med nyckelordet demokrati. Det förekom på nästan 5000 platser, att sortera upp detta kändes näst intill omöjligt. Några ledtrådar fick jag, när jag nu på nytt letade upp nyckelordet i sina olika kontexter med hjälp av WordStat. Oftast förekom ordet demokrati tillsammans med mänskliga rättigheter, sedan kopplade de båda begreppen till ”rättsstat” och ”marknadsekonomi” och vidare till ”frihandel” och ”fri företagsamhet”. Ibland kopplades alla dessa ord till effektivitet. Andra vanligt förekommande kopplingar var till orden ”villkor”, ”mål” och ”anslag”. Nu snurrade jorden under mina fötter, mattan rycktes undan för det analytiska ramverk jag försökt skapa mig för att förstå materialet. Efter en skridskotur en blekgrå januaridag insåg jag att jag inte var på så tunn is trots allt.

Insikten handlade om att det analytiska ramverket måste byggas nerifrån och upp. Om jag skulle förstå vad som pågått i riksdagen under de senaste fyrtio åren, måste jag utgå ifrån att även riksdagsmännen sitter fast i olika vanemönster. De har sin habitus att skriva motioner, reservationer och särskilda yttranden för att påverka biståndets mål och anslagens användning, vilka länder som ska få bistånd och på vilka villkor. I utskottets sammanträden, och i korridorerna före och efter, kan de försöka påverka varandra. I dessa aktioner och interaktioner, i sin strävan att förbättra sitt partis positioner, så byggs allteftersom en ”doxa” upp, som så småningom kommer att ersätta en tidigare doxa och tränga undan alla andra sätt att se. Till exempel att det är demokratin, som driver den ekonomiska utvecklingen och att den måste förenas med marknadsekonomi, annars är det ingen mening att ge bistånd till ett land. Washington Consensus råder. Alla ställer upp på detta idag, nästan tjugo år efter murens fall finns ingen annan diskussion. Före murens fall stred höger och vänster om just denna giltighet och innan dess var det svårt, till och med för en borgerlig regering på 1970-talet, att inte tycka att

befrielse rörelser, som stred för sitt lands oberoende, var till sin natur goda och förtjänade en ny ekonomisk världsordning.

För att förstå på vilket sätt riksdag och regeringar har skapat ett möjligheternas rum för energibiståndet, måste jag kartlägga debatten kring de habitus-relaterade begreppen mål och anslag med hjälp av mina nya verktyg. Övriga begrepp som länderval, villkor, bistånds-genomförare och metoder får i stort sett sin förklaring genom debatten kring de två viktigaste. Först efter denna kartläggning kan jag ge mig i kast med analysen av doxa och av biståndsfältets rörelser inom det politiskt ekonomiska rummet.

## Analysmetoden

Jag ska nu summera hur jag gått tillväga för att extrahera eller exciperera en historia ur Utrikesutskottets betänkanden. Detta material är rikt på information. Presentationen av denna information organiseras ständigt om, den är sig inte lik år från år. Kapitel- och avsnittsrubriker ändras. Överordnade kategorier underordnas och vice versa.

Första steget var att sovra fram nyckelorden. Detta gav, som jag berättat ovan, en bild av vad debatten handlat om. Urvalet av vilka nyckelord, som skulle kunna användas, var subjektivt. Jag letade efter de ord som beskrev biståndets innehåll och inriktning. Jag ratade de, som handlade om riksdagsarbetet. Jag listade de valda nyckelorden efter det totala antalet förekomster. I nästa skede valde jag ut de tjugo mest förekommande och sökte förekomsten per dokument. Med detta steg kunde jag nu ställa upp tabeller, där jag kunde följa hur tyngdpunkter i debatten skiftat. Den dubbla sökningen, först på totalen, sedan på fördelningen, gjorde att jag också fick chans att kontrollräkna ordförekomsterna. Sökningen på totalen gjordes i QDA Miner. Sökningen på den årsvisa fördelningen gjorde jag både i QDA Miner och i Words sökfunktioner. I storleksordning stämde de båda sökningarna med varandra, men i absoluta tal fanns det skillnader. Dessa kan förklaras med att QDA Miner var betydligt mer känslig för felstavningar och avstavningar.

Andra steget var att koda materialet utifrån nyckelorden i QDA Miner. Det gav en möjlighet att söka på t.ex. ordet "demokrati" och sedan ge olika koder till de varierande kontext där ordet förekom. Ganska snart förstod jag att det gick att göra Booleska sökningar. Jag kunde kombinera ordet "demokrati" med ordet "mål" och därmed begränsa sökningen till de förekomster där orden förekom tillsammans. Detta gav en hygglig bild av när och i vilka sammanhang, som demokratimålet diskuterats. De Booleska sökningarna kunde också göras uteslutande. Ordet "demokrati" kunde sökas med uteslutningar. Ville jag hitta samtidiga förekomster av "demokrati" och "parti", men inte vill ha alla förekomster av "Folkpartiet" med var det fullt möjligt. De Booleska sökningarna snabbade upp kodningsarbetet.

Det gick sedan att göra utdrag av alla kodade instanser av olika ord eller ordkombinationer. Dessa listor återgav det kodade avsnittet tillsammans med en angivelse om i vilket dokument det fanns. Programvaran ger också en anvisning till vilket stycke i nummerordning, som det kodade avsnittet står. Detta är en värdefull information så länge man arbetar i materialet. Det kan däremot inte användas för att ge referenser,

som andra kan förstå. Jag har försökt ge sådana mer exakta referenser, där det varit möjligt. Jag insåg efter ett tag att det tog alltför lång tid att bläddra fram och tillbaka efter obefintliga sidnumreringar och avsnittsrubriker. Svårigheten berodde på den dåliga kvaliteten i scanning och textinläsning.

Med hjälp av de kodade utdragen gick det att börja sätta samman narrativ kring olika företeelser. Jag förstod efter ett tag att en begränsning var att textsökningarna bara kunde göras på tre nivåer, hela dokumentet, styckevis eller i meningar. Risken var därför stor att missa ordförekomsterna i sammanhang. Jag löste detta genom att vandra fram och tillbaka mellan QDA Miner och Word. Med hjälp av styckenumren kunde jag återfinna platsen där utsagan fanns och läsa runt den till hela kontexten stod klar.

Arbetet med kodningen var tidsödande men värdefullt. Det gav en inblick i materialet i sin helhet, samtidigt som detaljerna gick att återskapa utan mödosamt bläddrande. När jag återvände till de första kodningarna, förstod jag vad jag hade varnats för. Det var inte längre lika självklart varför jag valt just den koden eller varför just den utsagan kodats så. I skrivandet av den slutliga versionen använde jag därför mest textsökningen med alla dess kombinationer och utslutningar. Min slutsats var att detta var den mest tillförlitliga metoden.

Det finns delar av analysarbetet som är svåra att redogöra för. Avhandlingens kapitelindelning har vuxit fram efter många utdrag ur materialet. Små texter har skrivits, kombinerats med andra och omgrupperats. Många har kastats bort eller styckats upp för att hamna i andra kombinationer. Kapitlen 8,9 och 10 följer forskningsfrågorna. Kapitlen 5, 6 och 7 har däremot vuxit fram genom många omkombinationer. Detta är givetvis en del av analysarbetet. Med risk att erkänna brist på metodiskt förfarande har i många fall kopplingarna syntts tydligast efter några timmar sömn. I vargtimmen har stora textsjok formulerats i tanke, långt innan jag orkat gå upp och teckna ned dem. I vilken utsträckning detta är ett medvetet arbete kan diskuteras. Det handlar ju långt mycket mera om att försätta sig själv i ett så pass fokuserat tillstånd att materialet söker sina egna vägar genom tankebanorna. I detta tillstånd står jag och försöker tvinga materialet att gå min väg. Jag vill rikta det längs mina forskningsfrågor, min teoretiska bakgrund och min praktiska erfarenhet. Resultatet blir i bästa fall en överensstämmelse, åtminstone en kompromiss. I värsta fall ändrar det i en förfalskning. Min strävan har varit att vara trogen och följsam mot materialet. Jag skulle inte gå med på om någon kallade detta förfaringsätt för godtyckligt. Men det är definitivt situationerat.

## Läsanvisningar

Jag har försökt följa språkbruket i Utskottsberäkningarna så noggrant jag kunnat. Detta för läsaren ska ha möjlighet att själv kunna söka efter referenserna. Denna noggrannhet har ett pris. Debatten använder begrepp på ett sätt som inte skulle passera språkkontroll. Ett exempel är att ”teknik” och ”teknologi” används slumpartat. Jag har inte korrigerat enligt ordboksdefinitionerna. Sammanhanget får avgöra tolkningen.

Jag har refererat källorna med att sätta dokumentnummer inom parantes, t.ex. (1978/79:UU2). Om inget annat sägs i texten refererar detta till ett betänkande från

utrikesutskottet. Jag har inte varit helt konsekvent i detta. I många fall anger jag bara ett årtal i den löpande texten som referens till betänkandet från detta år. I några fall anger jag bara ett enkelt årtal inom parentes och då är även detta en referens till betänkandet från det riksdagsåret (referensen (1998) borde vara (1998/1999)). En lista på de betänkanden jag använt finns efter litteraturförteckningen. I de fall jag refererar till andra källor som betecknas på liknande sätt skriver jag ut dem. Jag har också skrivit ut motionernas nummer. Detta gör det möjligt att återvända till källorna. I några enstaka fall har jag läst motionerna i original. I de flesta fallen har jag nöjt mig med att läsa referaten i utskottsbetänkandet.

## **Kapitel 5**

### **Hur riksdagsdebatten formar biståndets habitus och doxa**

#### **Svensk biståndspolitik skapar möjligheternas rum ifrån externa influenser**

Det svenska biståndets inriktning och volym styrs formellt genom biståndspolitikerna som beslutas i riksdagen. En del av den frustration som legat bakom det skarpa tonläget mellan biståndsministern och Sida under åren 2006 till 2010 har sin bakgrund i att det formellt beslutade inte så lätt känns igen i biståndets resultat eller ens i handläggningen av biståndsinsatserna. Krav på en starkare styrning och bättre resultatuppföljning ter sig helt logiska utifrån en linjär modell av biståndets politiska beslutsgång.

Den linjära, tänkta modellen för styrning av biståndet kan beskrivas i administrativa termer, ett antal processteg och dokument som följer på varandra. Regeringen lägger ett förslag, en proposition om det internationella biståndet, oftast i samband med budgetpropositionen. Riksdagen har möjlighet att lägga fram motioner som berör propositionen eller andra förslag om biståndet. Regeringen kan också lägga fram skrivelser antingen som återrapporering eller som förslag. Utrikesutskottet behandlar sedan propositioner eller skrivelser och de relaterade motionerna och delger riksdagen sitt betänkande inför riksdagsdebatten. Betänkandet innehåller reservationer och särskilda yttranden, ofta med förslag till alternativa formuleringar som motionärerna hellre velat se. Riksdagsdebatten dokumenteras i protokoll med alla yttrande återgivna nära nog ordagrant.

Regeringen har sedan att följa riksdagens beslut och skriver regleringsbrev till de genomförande myndigheterna om hur budgetallokeringarna ska användas. Regeringens hantering granskas av utrikesutskottet som årligen skriver ihop ett yttrande med observationer om hur biståndsbudgeten använts. Regering och riksdag förväntas sedan ta del av myndigheternas årliga rapportering som ska visa hur biståndsmedel använts. Myndigheternas återrapportering är tänkta som en del av underlaget för de politiska förslagen under kommande år.

Jag har valt att betrakta biståndets politiska beslutsprocess som en del av det politiskt-ekonomiska fältet kring biståndets praktik. Mitt betraktelsesätt innebär ett avståndstagande från det linjära tänkesättet på flera sätt. Ur ett diskursanalytiskt perspektiv blir utsagorna i debatten viktigare än besluten. Även utsagor i motioner som avslås markerar riktningar eller positioner i fältet. Alla utsagor bidrar till att formera det "möjligheternas rum" som Bourdieu talar om. Detta "möjligheternas rum" omformas över tid och för mig har det vid genomläsningen av materialet från riksdagens hantering av biståndsfrågorna blivit tydligt att "tjat" lönar sig. En återkommande utsaga i ett partis motioner som avslås under flera års tid kan mycket väl återkomma som en självklarhet i regeringens propositioner, även om utsagan ursprungligen kommer från oppositionen. Återkommande utsagor i motioner som alltid avslås och vars andemening inte uttryckligen tas upp i propositioner kan ändå påverka både debatten och biståndets genomförande. Kampen om den symboliska dominansen kommer starkt till uttryck i riksdagsdebatten.

Jag ser det som att "möjligheternas rum" formeras genom en kamp om den symboliska dominansen som uttrycks i riksdagsdebatt. Samtidigt står det helt klart att riksdagen inte är denna vishets källa. Tre tydliga influenser går att urskilja i riksdagsarbetet och ytterligare tre har varit närvarande i begränsad omfattning. Först och främst är det den internationella debatten som styr inriktningen på diskussionen. Debatten förhöll sig främst till händelser inom FN-systemet och i ökande utsträckning till Bretton Woods-institutionerna under 1970 och 80-talen. Under 1990-talet ökade inflytandet av EUs biståndsdiskussion på den svenska debatten. Denna svängning hängde inledningsvis ihop med biståndet till de forna kommunistländerna i östra Europa och i Centralasien och den potentiella expansionen av EU. Med Sveriges ökade engagemang i den europeiska unionen förhöll sig debatten alltmer till EUs biståndspolitik. Det internationella biståndets nysatsning genom Milleniemålen för utveckling och dess organisatoriska form i Parisdeklarationen har lett till nya sätt att samordna svensk debatt med den internationella biståndsdiskussionen.

Sveriges inrikespolitiska debatt avspeglas också i bistånddebatten. Detta är den andra influensen som påverkar och det är tydligt att riksdagen klarar balansakten mellan det inrikespolitiska och det biståndspolitiska med olika grad av framgång genom tiderna och beroende av frågorna. Under 1970 var svensk näringslivspolitik ofta förekommande i debatten men med tydliga ställningstaganden för att markera skillnaden på svenska exportintressen och bistånd. Under senare tid finns exempel på hur svenska värdepolitiska debatter tagit sig in i bistånddebatten. Dessa senare debatter har inte innehållit samma typ av vaksamhet mot vad som legat i biståndsmottagarnas intresse och vad som haft sitt ursprung i en svensk debatt.

Återrapporteringen från biståndsmyndigheterna är den tredje källan till den biståndspolitiska debatten. Denna refereras oftast i propositioner, ibland också i motioner, samt i utrikesutskottets svar på motionerna. Det är uppenbart att urvalet är mycket selektivt och att återrapporteringens inträngning i debatten är ganska ytlig.

De tre mindre tydliga influenskällorna är kontakten med utvecklingsländernas regeringar samt med civilsamhällets organisationer och med forskning. Kontakten med regeringar influerade sporadiskt under 1960- och 70-talen för att sedan i princip upphöra som referens i riksdagsdokumenten. Kontakt med olika typer av enskilda organisationer påverkar ibland och forskning har i begränsad utsträckning påverkat, ofta på ett mycket generaliserat och summariskt sätt. 2006 beslutade riksdagen om ett ökat samarbete mellan forskare och riksdag, men Alliansregeringen har inte tagit något initiativ till samverkan inom biståndspolitiken (Konstitutionsutskottet betänkande 2005/06:KU21 Riksdagen i en ny tid) (2006/07:URF3 Forskning och framtid, uppföljning och utvärdering Arbetsgruppen för genomförande av Riksdagskommitténs förslag).

Det går alltså att urskilja att biståndets olika aktörer är tänkbara influenskällor i den biståndspolitiska debatten. Genomgången bekräftar också att den svängning från en internationell biståndsdebatt med staten som huvudaktör till en biståndsdebatt som med nyliberala förtecken sätter fokus på marknaden också skett i Sverige. Skiftet sker dock mycket senare och mycket mera gradvis i Sverige än internationellt, åtminstone så som det internationella skiftet skissats av forskare som Alice Amsden och Richard Peet (se kapitel 3). Det är egentligen först med den socialdemokratiska regeringens återtagande av makten 1994 som skiftet till en nyliberal biståndspolitik kan sägas vara genomfört. Då hade Berlinmuren fallit, biståndet hade delvis riktats om till att stärka marknadsekonomi och demokrati i de forna sovjetrepublikerna och i Östeuropa. Biståndsdebatten har därmed följt en allmän omdaning av det politiskt-ekonomiska klimatet. Det finns anledning att vara uppmärksam på uttryck i debatten för vad Bourdieu kallar ”doxa”, genom att också rikta blicken mot vad som tas för givet och vad som inte sägs i debatten.

En slutsats av detta är att biståndsdebattens inriktning inte alltid och helt följer skiften av regeringsinnehav. Det finns givetvis skillnader och vissa hjärtefrågor förs närmare strömfåran då en ny regering får möjlighet att styra biståndets inriktning. Den borgerliga regeringen under 1970-talets slut är delvis trogen tidigare överenskommelser och språkbruk, men lyfter fram näringslivsbiståndet och ökar projektbiståndet, dock med en viss försiktighet för att inte störa utvecklingsländernas egna marknader. Flera exempel visar att skiftningar i biståndets inriktning och organisation som förberetts under en regering genomförs av den kommande regeringen av motsatt färg. Ett exempel är socialdemokratins vilja att, under decennieskiftet från 1980 till 1990 tal, lägga samman alla myndigheter inriktade på näringsliv och infrastruktur till en enda. Detta genomfördes bara halvhjärtat av den kommande borgerliga regeringen som istället beredde marken för en ännu mer genomgripande förändring. När Socialdemokraterna återtog regeringsmakten 1994 snabbtredde en total samordning av allt bistånd i en enda myndighet.

Biståndets organisation har också påverkat innehållet i debatten. Under den period då biståndet var uppdelat i olika myndigheter debatterades de olika myndigheternas ansvarsområden och anslagsposterna mer än under senare tid då det mesta biståndet slogs samman i en enda myndighet. Med den förenklade och anslagsstruktur som blivit möjlig med en enhetlig organisation blir det också svårare att följa biståndets tematiska inriktning. Budgetförslagen har under de senaste 15 åren i huvudsak presenterats utifrån allokeringar till geografiska områden, samt med särskilda budgetar för krediter, stöd till svenska enskilda organisationer och i perioder också särskilt stöd till forskning. Alliansregeringens budget för 2013 bryter detta mönster, och anvisar nu också tydligt tematiska satsningar som inte är bundna till särskilda länder.

De ekonomiska kriserna är ytterligare en faktor att ta med i analysen av diskursen. Debattens fokus har skiftat tydligt vid några tillfällen, bland annat på 1970-talet då det inte var möjligt att uppnå enprocentmålet så snabbt som planerat och på 1990-talet då den svenska socialdemokratiska regeringen tog ett avsteg från denna princip under en tid då Sveriges ekonomi återställdes. De tydligaste tecknen på hur detta påverkat debatten är att oppositionens motioner gick i försvar för enprocentmålet, och att alliansregeringen som tog över 2006 snabbt bestämde sig för att inte lämna någon blotta för debatt om biståndsvolymer.

Sammanfattningsvis, biståndets ”möjliga rum” i det politiskt-ekonomiska fältet bestäms av den biståndspolitiska debatten i riksdagen. Denna har främst influerats av den internationella debatten, av inrikespolitiska hänsynstaganden till andra politikområden, samt i viss mån av åiterrapporteringen från biståndsmyndigheterna. Tydligt är att specialiserade biståndsmyndigheters frågor påverkade debatten mer än när allt bistånd samlades i en myndighet. Den allmänna politiska inriktningen och regeringsinnehav har påverkat debatten, men också i viss mån hållit tillbaka det svenska biståndet från att lika snabbt omvandlas i nyliberal och marknadsekonomisk riktning som de internationella långivarna pekat ut. Ekonomiska kriser har påverkat debatten och det möjliga rum, men inte på något entydigt sätt.

Dessa sammanfattande observationer är ett stöd för den mer detaljerade analys av riksdagsdebatten som genomförs i detta och följande kapitel.

## **Beskrivning av regeringsinnehaven**

Det svenska biståndet har genomlevt 17 regeringsperioder. Jag har valt att sammanfatta dessa i en tabell nedan. I tabellen redovisar jag också den myndighetsstruktur för biståndet som har funnits eller beslutats under regeringsperioderna. Jag visar också de utredningar som presenterats under regeringsperioderna. Ytterligare uppgifter i tabellen är namnet på statsminister och på biståndsministern, vilket kan vara viktigt för orienteringen i tidsflödet. Jag har valt att gruppera regeringsperioderna med utgångspunkt från statsministerskap för att göra det möjligt att sammanfatta observationer om biståndets femtioåriga historia på ett något mera samlat sätt. Jag kommer därför att hantera biståndshistorien nedan som om den kunde uppdelas i 8 perioder.

Tabell 7 Sammanställning av Sveriges regeringar under biståndets epok

Årtal	Statsminister	Biståndsminister	Parti	Bistånds myndigheter	Biståndsutredningar
1962-1965	Tage Erlander	-	(s)	Nämnden för Internationellt Bistånd	
1965-1968	Tage Erlander	-	(s)	SIDA,	Biståndspolitiska utredningen
1968-1970	Tage Erlander/Olof Palme	-	(s)	SIDA	
1970-1973	Olof Palme	-	(s)	SIDA,	utredning forskning för bistånd, industribiståndutredningen
1973-1976	Olof Palme	Gertrud Sigurdsen (s)	(s)	SIDA, SAREC,	
1976-1978	Torbjörn Fälldin	Ola Ullsten (fp)	(c, m, fp)	SIDA, SAREC,	Biståndspolitiska utredningen
1978-1979	Ola Ullsten	-	(c, m, fp)		
1979-1982	Torbjörn Fälldin	-	(c, m, fp)	SIDA, SAREC, BITS, IMPOD, SWEDFUND	
1982-1985	Olof Palme	-	(s)	SIDA, SAREC, BITS, IMPOD, SWEDFUND	
1985-1988	Olof Palme/Ingvar Carlsson	Lena Hjelm-Wallén (s)	(s)	SIDA, SAREC, BITS, IMPOD, SWEDFUND	
1988-1991	Ingvar Carlsson	Lena Hjelm-Wallén (s)	(s)	SIDA, SAREC, BITS, Swedecorp	
1991-1994	Carl Bildt	Alf Svensson (kd)	(c, m, fp, kd)	SIDA SAREC, BITS, Swedecorp	
1994-1998	Ingvar Carlsson/Göran Persson	Pierre Schori (s)	(s)	Sida, Swedfund	
1998-2002	Göran Persson	Pierre Schori (s) Maj Inger Klingvall (s) Jan O. Karlsson (s)	(s)	Sida, Swedfund	Globkom
2002-2006	Göran Persson	Jan O. Karlsson (s) Carin Jämtin (s)	(s)	Sida, Swedfund, Politik för Global utveckling	
2006-2010	Fredrik Reinfeldt	Gunilla Carlsson (m)	(c, m, fp, kd)	Sida, Swedfund	
2010-2014	Fredrik Reinfeldt	Gunilla Carlsson (m)	(c, m, fp, kd)	Sida, Swedfund	

Notera att i denna tabell förekommer två organisationer med samma namn, nämligen SIDA med versaler och Sida med versal begynnelsebokstav och gemener för övrigt. Den versala varianten SIDA betecknar den biståndsmyndighet som instiftades 1965 och som slogs samman med övriga biståndsmyndigheter 1995 till myndigheten Sida. Jag använder konsekvent den versala beteckningen för att benämna den äldre myndigheten SIDA och den gemena varianten för att beteckna den yngre myndigheten Sida.

## Biståndsdebattens rörelse över tid

### Debatten fångad i nyckelord

För att få en bild av hur tyngdpunkten i debatten om biståndet förskjutits över tid har jag använt mig av nyckelord som indikatorer. En närmare beskrivning av hur jag gått tillväga finns i Kapitel 4 om Metod. Jag vill här bara påminna om att detta förfarande bara kan ge indikationer om vart debatten gått, men att det går att avläsa tillräckliga skillnader för att se tendenser. Det krävs dock djupdykningar bland valda nyckelord för att närmare förstå debattens skiften. Framförallt har förfarandet med att definiera nyckelord varit en karta över debatten som jag använt för att navigera mig fram till det som kan vara centralt kring kunskapsutvecklingen kring biståndet i allmänhet och energibiståndet i synnerhet.

Fem tendenser summerar biståndsdebattens förskjutning över tid.

- Den första är att innehållet har flyttat in i politikens egen domän kring begreppen ”demokrati”, ”rättigheter”, ”jämslaldhet”, ”reformer” och ”effektivitet”. Dessa ord beskriver värderingar som är en del av samhället i stort, men som framförallt måste hanteras inom politikernas dagliga verksamhet.
- Den andra tendensen är att utvecklingens konsekvenser för miljön tidigt tog en stor plats i debatten och har upprätthållit detta utrymme, med tilläggen av nyckelorden ”hållbar utveckling” sedan 1980-talets slut och ordet ”klimat” sedan millennieskiftet.
- Den tredje stora diskussionsfrågan handlar om ”familjeplanering” som under åren bytt skepnad till att handla om ”sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter”, de senaste femton åren med stark anknytning till ”HIV/AIDS”-problematiken.
- Den fjärde tendensen är att ord som är knutna till materiell produktion försvinner under tidens gång. ”Industri”, ”produktion”, ”varor”, ”teknik” och ”teknologi” är exempel på ord som används alltmer sparsamt när vi närmar oss nutiden.
- Den femte tendensen är att ordstammen ”skuld”, från ord som skuldsättning, skuld-lättnader, skuldkris etc., finns med som en ständig följeslagare, ett olöst problem från biståndets allra första början till dess nuvarande situation.

Det dominerande nyckelordet har sedan 1985 varit ”demokrati”. Bland de tio viktigaste nyckelorden finns också ”rättigheter”, och under den senaste tioårsperioden har ”jämslaldhet” blivit ett av de mest använda orden. Orden är kopplade till de debatterande politikernas dagliga verksamhet inom politiken och till uppdragen för det statliga biståndets mottagare, regeringarna i samarbetsländerna. Bland flitigt förekommande nyckelord i samma domän hittar vi också ”reform”, som syftar både på ekonomiska och politiska reformer. Tätt kopplat till reformbegreppen används ord som

”effektivitet” och under de senaste regeringsperioderna också ”resultat”. Jag kommer att visa i kapitel 10 att den gradvisa förflyttningen in i den politiska domänen också speglas i biståndsinsatsernas utformning. Alltmer har dessa kommit att handla om att hjälpa mottagarländerna regeringar att skriva samman politiska riktlinjer och allt mindre om att faktiskt göra investeringar i de materiella resurserna som behövs för utveckling.

Att debatten kommit att inriktas så starkt på den politiska domänen har en rad av tänkbara förklaringar och påverkar biståndets ”möjliga rum” på flera sätt. För att hitta förklaringarna följer jag i nästa kapitel debatten kring biståndets mål, bland annat kring tillväxt, oberoende samt demokrati och mänskliga rättigheter. Jag diskuterar sedan i det sista kapitlet (11) kring hur denna del av biståndspolitiken har främjat eller begränsat tekniköverföring inom energiområdet. Framförallt inriktar jag då mitt sökande på hur diskussionen om den politiska sfären kan tänkas stimulera framväxten av innovationssystem. En av nyckelkomponenterna i ett innovationssystem är innovationspolitiken som enligt teorin måste baseras på samverkan mellan politiker, producenter och användare. Har riksdagens debatt om demokrati öppnat för sådan samverkan?

## **Habitus i riksdagens biståndsdebatt.**

Formerna för regeringens och riksdagens tänkta styrning av biståndet bidrar till att skapa riksdagsmännens habitus. I processen ingår att läsa regeringens proposition, diskutera denna inom partiet, skissera motionsförslag, förhandla om stöd för motioner med andra partier och eventuellt hitta gemensamma linjer att driva. Författandet av motionstexterna bygger på dessa olika diskussioner och dessutom på diskussioner inom andra politikområden. I utrikesutskottet förs denna debatt mellan parter som långt ifrån självklart stödjer varandra. Det är en ständig kamp mellan aktörerna, som alla måste mobilisera sitt symboliska och sociala kapital för att kunna påverka hur det ekonomiska kapitalet ska användas. Jag har inte fördjupat mig hur denna kamp utspelas i det materiella rum där riksdagsmännen träffas. Jag har sett indikationerna på dessa kamper i utrikesutskottets betänkanden, men dessa är bara representationer av det faktiska skeendet. Förståelsen av att komplicerade sociala spel pågått har hjälpt mig i analysen av det representativa materialet, och jag har i förtroliga samtal med riksdagsledamöter fått bekräftelse på att mina förställningar om vad som sker i ett utskott stämmer någorlunda på ett allmänt plan. Jag vill understryka att denna analys av text ger mig inte underlag för att säga något om det sociala spelet i sig.

Det går att säga en del om hur riksdagsledamöterna bidragit till att skapa ett habitus som sträcker sig djupt in i biståndets genomförande. Mycket av debatten handlar i själva verket om detta skapande av biståndsfältets habitus. Jag skulle vilja peka på nio återkommande inslag i debatten som formar biståndets möjligheter att verka. Dessa nio inslag utgår ifrån den linjära styrmodellen av biståndets omfattning, inriktning och former:

- Biståndets mål
- Biståndsanslaget
- Val av samarbetspartners, länder och organisationer
- Myndighetsorganisationen
- Villkor som bör ställas på samarbetspartners
- Strategier för samarbetet
- Metoderna i biståndet
- Uppföljning av resultat och redovisningar
- Utredningar och utvärderingar

Dessa nio debattinslag formar arbetsvillkoren inom de myndigheter, organisationer och företag som deltar i det svenska biståndet. De är högst närvarande i biståndshandläggarnas vardag, även om debatternas nyanser kanske inte påverkar omedelbart.

Debattinslagen är knutna till varandra och de har en möjlig inbördes ordning. I debatten tas ingen hänsyn till denna möjliga ordningsföljd, istället kan en debattförlost inom ett område leda till att samma krav istället omformuleras till att gälla ett annat område. Om ett parti har drivit att ett visst verksamhetsområde borde bli ett biståndsmål, men förlorat, kan man istället hävda att det borde finnas ett särskilt anslag för detta verksamhetsområde. Om inte detta går är ropet på strategier eller utredningar en annan möjlighet.

En motion från Moderaterna (1987/88:U225 (m)) om att regeringen beviljade stöd utöver landramarna utan att riksdagen fick något inflytande triggade en rad observationer från utskottet. Detta var en fråga av konstitutionell och principiell innebörd, skrev utskottet i betänkandet, som inte var begränsad till de av motionärerna nämnda exemplen utan som berörde hela utvecklingsarbetet. Riksdagen kunde inte förvänta sig inflytande över enskildheter, utan hade förbehållit sig ett inflytande över valet av samarbetsländer och när avtal om större och långsiktiga projekt ingåtts. Riksdagen hade tagit ställning till den allmänna användningen av de nya anslagen och anslagsposterna, men lämnat åt regeringen att avgöra till vilka länder detta bistånd skall riktas. Det minskade inflytandet berodde delvis på verkligheten i u-länderna själva, men var också en följd av riksdagens egna beslut om en mångfacetterad u-landspolitik med nya anslagsändamål och en åtföljande minskning av det landprogrammerade biståndet.

Det är lätt att förstå att riksdagsledamöternas perspektiv på anslagsstrukturen som ett sätt att skaffa sig åtminstone ett skenbart inflytande över biståndet. Skenbart säger jag därför att varken budgetpresentationer eller debatter ger någon egentlig inblick i vad en anslagspost inkluderar.

Argumenten att ett anslag skulle skapa en större flexibilitet är tveeggade. Som vi kommer att se i den djupare beskrivningen av kredit-anslaget, riskerar fördelningen på olika tematiska anslag att låsa in pengar i svårarbetade områden. En landfördelning å andra sidan låser i lika stor utsträckning in pengar. På Sida har vi också sett ett flertal mellanformer där biståndsmedlen först fördelas geografiskt, men där sedan regleringsbrevet

anger minimibelopp som ska läggas på olika tematiska områden. Ofta utlöser dessa panik mot slutet av året och ett sökande efter insatser som kan klassas enligt uppdraget då det står klart att utbetalningarna inte kan redovisas inom tematiken. Frågan är då om det är politiken eller verkligheten som ska styra. Med styrning genom anslag och penningfixerade uppdrag är risken stor att ett utbetalningsmål införs.

Jag ska också nedan ge en inblick i debatterna om länderval och framförallt i moderaternas motstånd till hela principen om landprogrammering av det svenska biståndet.

Jag kommer däremot inte alls att behandla frågor om strategier, metoder, uppföljning, utredningar och utvärderingar i denna avhandling. Det kan tyckas egendomligt med tanke på att dessa är centrala för lärandet inom biståndet. Mitt val att utesluta dem handlar om att de var och en för sig skulle kräva djupgående studier som inte rymms i detta arbete.

### **Biståndets mål**

Debatten om *biståndets mål* har varit återkommande och visar såväl på enighet som på oenighet. Biståndets ursprungliga mål formulerades i proposition 1962:100 med en huvudinriktning att minska fattigdomen och med delmålen att bidra till produktionsökning och medverka till en samhällsutveckling i politiskt demokratiskt och socialt utjämnande riktning. Ett fjärde delmål om politiskt och ekonomiskt oberoende lades till år 1968 (Proposition 1968:101). Samma år enades riksdagen om målet att när det var ekonomiskt möjligt skulle biståndet uppgå till 1% av BNP (senare BNI). 1978 gav den borgerliga trepartiregeringen de fyra delmålen mer strikta formuleringar och lade till att det skulle vara möjligt att väga dessa mot varandra. Under senare delen av 1980-talet förberedde och beslutade riksdagen om ett mål för en framsynt hushållning med naturresurserna och omsorg om miljön (1987/88:UU20). Detta mål tillkom efter Brundtland-kommissionens rapport och efter många år av debatt kring miljöfrågorna i riksdagen. 1995 beslutade riksdagen om ett mål kring jämställdhet i den svenska biståndspolitik (1995/96:UU18).

En parlamentarisk utredning om Sveriges politik för global utveckling ("Globkom") tillsattes 1999 (Kommittédirektiv 1999:1999:80). Utredningen ledde fram till regeringspropositionen om en "Politik för global utveckling" (PGU) som riksdagen enades kring samma år 2003. Alliansregeringen åtog sig att följa den inslagna vägen men sållade bland kraven och presenterade 2008 en något bantad målbild för det svenska engagemanget i världen. Även för biståndet i sig gjordes försök att göra målen mer fokuserade genom att lyfta fram de tematiska områden som var tydliga i PGU.

Jag gör i kapitel 6 en djupare analys av hur målbilden för den svenska biståndspolitik skiftat och vilka konsekvenser det kan ha för möjligheten att stärka utvecklingsländernas innovationspolitik.

### **Kampen om anslagen**

Det är debatt kring biståndsanslaget varje år. Propositionen föreslår en anslagstruktur med anslagsposter. Oftast accepteras denna och debatten kretsar kring nivåerna i de olika anslagsposterna. Mindre pengar till Vietnam sade Moderaterna under 1980-talet,

mer pengar till Vietnam sade Vänsterpartiet. Även i denna debatt finns många möjligheter att flytta positioner och vinna delsegrar. Jag har valt att inte fördjupa mig i hur detta spel spelas.

Särskilda anslag har i vissa fall riktat sig till särskilda aktörsgrupper som t.ex. forskningssamarbete, enskilda organisationer och näringsliv. I dessa fall involveras människor och organisationer som behöver ha en framförhållning i sin planering. Det är rimligt att dessa vet vilka ramar de har att arbeta inom och vilka villkor som gäller för finansieringen. I andra fall har de särskilda anslagen gällt tematik, som i fallet med miljöanslag och demokratianslagen. Kopplingen till särskilda aktörer har inte varit given, men ibland kommit fram som en underström. Exempelvis pekade de borgerliga i hanteringen av miljöanslaget på möjligheten för svenska aktörer att bidra. I fallet med demokratianslaget har enskilda organisationer pekats ut som alternativ till stöd genom odemokratiska regimer. Samarbete mellan politiska partier i Sverige och samarbetsländerna för att stärka demokratin lyftes fram enligt tysk modell i en rad motioner från sent 1980-tal. Denna stödform fortsätter än idag.

Min studie av debatten kring biståndsanslaget begränsas till de tillfällen då regeringen föreslagit förändringar i anslagsstrukturen och när anslagsposter lagts till eller tagits bort. För ändamålet att förstå hur riksdagen skapar ett möjligheternas rum för innovationspolitik behöver vi förstå vad som låg bakom skiften kring biståndsfinansierat forskningssamarbete och kring de anslag till krediter och garantier som varit näringslivets bredaste port in i biståndet.

Jag kommer att behandla anslagen för forskningssamarbete i kapitel 8 och anslagen för krediter samlat respektive kapitel 9. De särskilda anslagen för demokrati hänger så tydligt samman med debatten kring demokratimålet att frågorna täcks upp i kapitel 6. Jag vill däremot utveckla här analysen av debatten kring de särskilda anslagen för miljö, markvård och energi, samt kring generellt budgetstöd i detta kapitel.

#### *Anslag för miljöbistånd*

Ett särskilt anslag för miljö inrättades 1980 av den borgerliga trepartiregeringen. Utgångspunkten var att SIDA länge arbetat med markvårds- och miljö-projekt inom det bilaterala biståndet. Detta nya anslag skulle främst gå till länder utanför programlandskretsen. 1981 lade regeringen till att även energiinsatser skulle kunna finansieras genom detta särskilda anslag. Skälet var kopplingen mellan en växande brännvedsanvändning och markförstöring. Enligt propositionen skulle anslagsposten användas för angelägna satsningar bl. a. på det ekologiska området och för att främja u-ländernas energiförsörjning och det skulle finnas möjlighet att utnyttja svenska resurser på miljö- och markvårdsområdet. (1981/82:UU20)

Socialdemokraterna var positiva till ändamålet men opponerade i motion 1980:1206 att miljö och markvård borde rymmas inom anslagsposten "Särskilda program" eller i stödet till programländer: *"Om ämnesområde efter ämnesområde undandras en samordnad budgetering och planering, skulle den av riksdagen fastlagda principen om landprogrammering brytas sönder"* (1980:UU20, motion 1280 (s)).

När socialdemokraterna fick makten 1982 tog de bort den särskilda anslagsposten, men öppnade för miljö, markvård och energi inom anslagsposten Särskilda program. De borgerliga partierna som nu satt i opposition, menade att anslagsposten hade visat sig ge *”flexibla redskap för ett vidare samarbete med u-länder. Båda posterna svarade mot ett behov av att kunna initiera okonventionella och nydanande insatser som av olika skäl inte kunde rymmas inom de traditionella landprogrammen.”* (1982 gemensam reservation 57 (m), (c), (fp)). Dessa argument återupprepades årligen fram till 1987 då miljömålet infördes i svensk biståndspolitik. Redan 1983 hade det socialdemokratiskt dominerade utskottet markerat mot detta: *”Den omläggning av del svenska utvecklingsarbetet i denna riktning som motionärerna förordar har en vidare syftning än enbart en förstärkning av anslagsposten Särskilda program för miljö, markvårds- och energiinsatser.”* Utskottet uppfattade det som att det egentliga målet för kampanjen var ett angrepp på principerna om landprogrammering.

#### *Betalningsbalansstöd och generellt budgetstöd*

Möjligheten att ge bistånd till ett land för att täcka upp budgetunderskott eller bidra till att minska skulder har varit ett viktigt instrument sedan mitten av 1980-talet. 1984 inrättade den socialdemokratiska regeringen en ny särskild anslagspost för betalningsbalansstöd i samband med en allmän ökning av biståndsbudgeten. Anslaget skulle bidra till att förbättra betalningsförmågan hos svårt skuldtyngda länder och för att hjälpa afrikanska länder som drabbats av försörjningskris. Erfarenheterna från det s.k. importstödet användes, men utan dess självklara bindningar till svenska varor och tjänster. Moderaterna vidarebefordrade samma år OECD/DACs kritik om att stödformen kunde användas för att reglera enskilda exportkrediter. Miljöpartiet spaltade 1988 upp kritiken längs två linjer: betalningsbalansstödet hade antingen använts för att betala skulder till Sverige eller för att göra insatser som inte kunde skiljas åt från de vanliga landinsatserna.

Utskottet refererade 1988 till propositionens utsaga att det generella betalningsbalansstödet skulle kunna utnyttjas för angelägen export *”förutsatt att mottagarlandet för en sådan ekonomisk politik att ett reformprogram kan genomföras.”* Stödet skulle också kunna användas inom sociala sektorer för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen och av anpassningsprogrammen. 1989 stod det klart att betalningsbalansstödet kommit att knytas allt starkare till Världsbankens och Valutafondens strukturanpassningsprogram.

Villkor måste ställas på ländernas ekonomiska politik hette det i betänkandet år 1992 med referenser till fyrpartiregeringens propositionstext. Syftet med stödet, klargjorde utskottet 1993, var att genomdriva makroekonomiska stabiliseringsåtgärder och strukturförändringar samt liberalisering av ekonomin. Fyrpartiregeringens ville också bryta ut importstödet ur landramarna för att samordna det med betalningsbalansstödet till ett anslag och i ökat samarbete med andra givare. Detta oroade oppositionspartiet Socialdemokraterna som hellre såg en möjlighet att samordna detta i landprogrammeringen.

När socialdemokraterna återtog regeringsmakten 1994 presenterade de ett sammanhållet resonemang kring budgetstödet. Regeringens proposition ville angripa problemen med utvecklingsländernas tunga skuldbörda och deras avsaknad av en sund makroekonomisk politik med s.k. policybaserat bistånd. Detta bistånd bestod främst av betalningsbalansstöd men kopplade detta finansiella stöd till krav på politiska och ekonomiska reformer, i samma riktning som den tidigare borgerliga regeringen. Socialdemokraterna betonade i sin proposition att reformprogrammen inte bara skulle vara ekonomiskt motiverade utan också vara politiskt social och miljömässigt hållbara. Kopplingen till Världsbankens och Valutafondens strukturanpassningsprogram uttalades tydligt, en stor del av betalningsbalansstödet samordnades med Världsbankens särskilda program för Afrika (1994/95:UU15).

Genom åren förstärktes det internationella samarbetet, bland annat genom Världsbankens och IMF:s skuldlättnadsinitiativ, det s.k. HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries). Utskottet argumenterade år 2000 att skuldlättnaden hade minskat behovet av att täcka ländernas externa finansieringsgap. Istället skulle budgetstödet användas till ländernas arbete med att bekämpa fattigdom enligt de prioriteringar de uttryckt i nationella fattigdomsstrategier (2000/2001:UU2). År 2004 konstaterade utskottet att ett stort antal samarbetsländer hade utarbetat egna fattigdomsstrategier som skulle vara styrande såväl för landsamarbeten som för givarsamordning

Oppositionen varnade dock för villkorslöst budgetstöd. Kristdemokraterna ville i en reservation 2004 att budgetstöd bara skulle gå till länder som visade upp goda resultat och hade en dokumenterat god vilja till förändring. Moderaterna argumenterade på liknande sätt i en av sina reservationer samma år: *”Good governance är en förutsättning för direkt budgetstöd till statsmakter.”*

Alliansregeringen ändrade riktlinjerna för budgetstöd 2008, sedan Riksrevisionen granskat regeringens och Sidas hantering av budgetstödet. Riksrevisionens granskning hade visat att regeringen inte följt upp sin delegering till Sida och att myndighetens bedömningar för beslut om budgetstöd var oklara, ofullständiga och inte uppfyllde regeringens krav. De tidigare (socialdemokratiska) riktlinjerna hade enligt Riksrevisionen blandat samman mål och krav.<sup>23</sup> Budgetstöd definieras i de nya riktlinjerna som ett icke öronmärkt finansiellt stöd till ett lands statsbudget för att genomföra ett nationellt utvecklingsprogram i form av en strategi för utveckling och fattigdomsminskning. Medlen ska hanteras enligt samarbetslandets budgetprocesser och system. Utbetalningarna är beroende av att samarbetslandet har respekterat de överenskomna villkoren för utbetalning. Budgetstödet skulle bestå av tre samverkande delar, där det finansiella stödet kopplades till en dialog och villkor mellan givarna och samarbetslandet, samt till kompletterande insatser till stöd för kapacitetsutveckling där det behövdes. Utöver att ge stöd till landets utvecklingsstrategier beskrevs syftet med det generella budgetstödet som en förväntan om ökad fattigdomsbekämpning och ökad biståndseffektivitet.

## Länderval

I valet av länder är det främst tre dimensioner som orsakat debatt genom åren. Den första är kalla-krigs-debatten där främst Moderaterna och Folkpartiet vänt sig mot valet av socialistiska samarbetsländer. Den andra dimensionen i debatten om valet av samarbetsländer har varit hur många länder Sverige skulle samarbeta med. Biståndet har enligt kritikerna fragmenterats på många länder istället för att koncentreras. Detta hänger ihop med en tredje dimension i debatten kring länderna, nämligen frågan om landprogrammering eller projektbaserat bistånd. Den borgerliga regeringens inrättande av nya myndigheter för ett projektbaserat bistånd innebar att antalet länder Sverige samarbetade med ökade oavsett om de var programländer eller inte. I många fall uppgraderades mer lösa samarbeten till långsiktiga med resultatet att biståndet kunde uppfattas som fragmenterat.

### *Kalla-krigs debatten*

I den första dimensionen, kalla-krigs-debatten har främst Moderaterna och Folkpartiet vänt sig mot valet av socialistiska samarbetsländer. Argumenten har varit tydliga – lägg mindre på Vietnam och mer på miljöanslaget sade den borgerliga trepartiregering 1981 och fortsatte samma argumentation i opposition under 1980-talets början. Moderaternas avvaktande hållning till att stödja Nicaragua i början av 1980-talet är ett annat exempel, liksom kravet på att stöd till Angola inte ensidigt skulle riktas till den socialistiska parten i konflikten där. Debatten kring val av internationella organisationer har varit mindre intensiv, främst är det Vänsterpartiets kritik av det svenska samarbetet med Världsbanken som varit hörbar, med krav på att lämna detta. Moderaterna har velat föra en mer uttrycklig kritik av FN:s byråkrati och ineffektivitet, men har i princip varit positiv till fortsatt samarbete.

### *Landkoncentration eller fragmentering?*

Den andra dimensionen i debatten om valet av samarbetsländer har varit hur många länder Sverige skulle samarbeta med. Biståndet antog i 1968-års långtidsplan en huvudprincip om koncentration. Ett undantag var insatser för familjeplanering som inte kunde begränsas till vissa länder. 1971, 1972 och 1973 såg utskottet hur planeringsramarna växte och att det därför skulle komma att bli fråga om biståndsinsatser i nya länder. Rekommendationen var att biståndsmyndigheten först skulle samarbeta med FN om bistånd till nya länder och därigenom vinna erfarenheter. 1976 betnade utskottet under trepartiregeringen att fortsatt restriktivitet skulle tillämpas när det gällde att inled omfattande samarbete med nya länder. Detta synsätt bekräftades i den biståndspolitiska utredningen från 1977 (SOU 1977:13). Socialdemokraterna uttryckte tvivel i motion 1021 från 1977 och motion 1771 från 1978, där de menade att antalet programländer nu var 20 stycken och undrade när landkoncentrationen skulle genomföras. De föreslog att biståndsmålen och basbehovsstrategin skulle vara vägledande för urvalet.

Någon koncentration av antalet länder blev det inte under trepartiregeringarna. SIDA erbjöd sig 1979 att sammanställa bedömningar av utvecklingen i programländer för att kriterier och metoder för uppbyggnad respektive avveckling av långsiktiga samarbets-

program. 1976 visade utskottet på att resurser för enskilda organisationer, kurser och seminarier, forskningsstöd, import av varor från u-länder och katastrofbistånd kunde användas utanför den snäva landkretsen. Genom att öppna för ett nytt anslag kring miljö, markvård och energi som skulle kunna riktas till länder utanför programlandskretsen, liksom inrättandet av exportkrediterna för u-länder och ett förespråkande av ett så kallat bredare samarbete gick i själva verket all försiktighet överbord. Treparti-regeringen försökte dock visa på att dessa andra samarbetsformer inte skulle vara långsiktiga utan kunna ges i projektform.

Det nya formerna klibbade sig fast även under de socialdemokratiska 1980-talsregeringarna. 1987 skrev Vänsterpartiet i en reservation: *"Nya biståndsinstrument har införts här och var, ett antal anslagsposter har tillkommit. Samtidigt har gränserna mellan biståndets olika former suddats bort. Den tidigare koncentrationen på ett antal fattiga länder har minskat till förmån för ett exportfrämjande bistånd, som till stor del inriktats på medelinkomstländer och därtill inneburit en stark bindning till upphandling i Sverige. Biståndsramen har urholkats genom att stora belopp aldrig lämnar Sverige eller går till ändamål som inte har med bistånd att göra."*

1989 var det istället Folkpartiet som uttryckte sig något tve-tungat när de i en reservation föreslog en alternativ formulering till utskottsbetänkandet detta år: *"Enligt utskottet har systemet med programländer många fördelar. En sådan fördel är att en betydande del av det svenska bilaterala biståndet koncentreras till ett begränsat antal länder. Vi bygger upp landkunskap. Koncentrationen minskar bördan på administrationen. Utskottet kan således instämma i de synpunkter på systemet med programländer som redovisas i motion U204. Rörligheten i programlandssystemet bör öka genom att samarbete tas upp med nya länder."* Skulle det koncentreras eller inte?

Kristdemokraterna ville 1997 se en koncentration av biståndet till de fattigaste länder samtidigt med en skärpning av beredningarna och resultatstyrningen. Kd ville inte heller att biståndet skulle bindas i flerårsavtal med enskilda länder, eftersom detta kunde leda till passivitet hos mottagarna. Partiet fortsatte sin argumentation under de kommande åren.

Alliansregeringen genomförde en landkoncentration för det bilaterala biståndet genom Sida 2007. Socialdemokraterna kritiserade denna först 2007 för att det inte var tydligt vad avsikten var, och fick svaret att det handlade om att effektivisera utvecklingssamarbetet och inte alls var någon besparingsåtgärd. Socialdemokraterna återkom 2010 med frågan om inte flera Afrikanska länder med positiv utveckling avvecklades som biståndsländer för tidigt. I skrivande stund är det osäkert hur denna landkoncentration fallit ut.

#### *Landprogrammering eller projektbistånd*

I början av 1970-talet stod biståndet inför expansionens utmaningar. Även om denna expansion inte gick så snabbt som FN:s strategi för det andra utvecklingsårtiondet hade skisserat stod det klart att biståndet krävde samordningsinsatser för att bli effektivt. Världsbankens hade redan tagit initiativ till samordning av det finansiella bistån-

det och UNDP skissade på länderprogram som skulle samordna hela FN-biståndet. Lokala samordningsgrupper fanns också i enskilda u-länder (1972/93:UU6 Allmänt (prop. s. 1 3-20, 23-24)

Det var också denna väg som den socialdemokratiska regeringen föreslog för det svenska biståndet: *”Länderprogrammering ger ökad långsiktighet åt Sveriges direkta utvecklingssamarbete med en rad länder. Förekomsten av fasta ramar och riktlinjer för samarbetet skapar också förutsättningar för en effektivisering av resursöverföringen. Många moment i samarbetet – från insatsförberedelser till avtalsutformning och utbetalningar – kommer att kunna standardiseras och förenklas. Samarbetets karaktär gör det också möjligt och angeläget för biståndsgivaren att i växande utsträckning lämna den detaljerade kontrollen och uppföljningen av den biståndsfinansierade verksamheten åt mottagarlandets egna organ.”* (1972/93:UU6 2. Biståndspolitikens långsiktiga inriktning och utformning) I linje med detta hade SIDA utarbetat länderprogram i nära samråd med myndigheterna i mottagarländerna med insatser inom givna ekonomiska ramar för varje land (1972/93:UU6 B. Utredning om det svenska utvecklingssamarbetets utformning på längre sikt). Planeringsmetoden med länderprogrammering innebar att man införde begreppet ”programländer” för att de länder Sverige träffade samarbetsavtal med.

Moderaterna ville i motion 1973:625 att riksdagen skulle få möjlighet att granska länderprogrammeringen och samarbetsavtalen. I motion 1975:246 krävde moderaterna att regeringens möjlighet att träffa femåriga avtal med programländerna skulle återtas, vilket utskottet besvarade med hänvisning till behovet av långsiktighet. Utskottet menade att riksdagen skulle komma in i ett tidigt skede då riktlinjer och budgetramar utarbetades, men att inblandning i samarbetsavtalen skulle omintetgöra fördelarna med planeringsmetoden. (1973/74:UU3 3. Riksdagens medverkan i länderplaneringen). När trepartiregeringen tog över 1976 insåg de nyttan av att kunna göra utfästelser utan riksdagens inflytande. De beslutade redan under sitt första regeringsår att treårsutfästelser också skulle kunna göras till andra länder än programländer. De fick omedelbart protester från Socialdemokraterna och från Vänsterpartiet Kommunisterna som ville begränsa möjligheten att göra långsiktiga utfästelser till programländer.

Under 1970-talets början hade de borgerliga propagerat för en annan modell. Denna inspirerades sannolikt av ett arbetssätt med s.k. ”paketprogram”, som tillämpades av GATT:s och UNCTAD:s gemensamma handelsinformationscentrum (ITC). Dessa omfattade ett antal komponenter såsom utbildning, marknadsstudier, experthjälp med exportplanering, rådgivning i olika marknadsföringsfrågor och uppbyggnad av institutionella exportorgan. (1972/73:UU6) I den svenska versionen kallades det ”paketprojekt” och syftade till *”en allsidig utveckling av samhällsfunktioner och näringsliv i en hel region”* (motion 1971: 175) (1972/73:UU6 reservation 4 (c), (m) och (fp). I reservation 7 1973/74:UU3, från de tre borgerliga partierna kopplades möjligheten att göra paketprojekt till inrättandet av ett utvecklingsbolag för biståndet.

De borgerliga hade argumenterat redan 1970 för paketprojekt och utskottet hänvisade 1972 tillbaka till att Statsutskottet i sitt utlåtande 1970: 84 ansett det vare sig möjligt eller önskvärt att ha en så nära koppling som s. k. paketprojekt skulle kunna

innebära. Samråd och erfarenhetsutbyte fanns redan mellan de biståndsgivande myndigheterna och näringslivet. *”En mera vidsträckt tillämpning av paketprojektiden kan från biståndssynpunkt även innebära en viss risk för en sådan bindning till leverantörer och investerare att mottagarlandets rörelsefrihet och valmöjligheter blir beskurna.”*

Den borgerliga trepartiregeringen tog 1976 chansen att införa sin projektmodell, men de övergav inte landprogrammeringen. Efterhand klarnade trepartiregeringens agenda och stegvis genomförde de förändringar.

1977 beslutade trepartiregeringen om s.k. ”bredare samarbete” där flera svenska aktörer skulle kunna ingå. Denna modell kunde användas för att avveckla biståndet till programländer. Flera av de kontroversiella programländerna, t.ex. Kuba, skulle successivt omvandlas till att istället ingå i det bredare samarbetet. I denna modell för bredare samarbete ingick också BITS och systemet för förmånliga krediter. I vissa inlägg om det bredare samarbetet räknas också forskningssamarbetet dit eftersom det inte landprogrammerades på samma sätt som övrigt bistånd. Det sedan 1975 särskilda forskningssamarbetet fick sin myndighetsstatus under trepartiregeringen 1978.

Trepartiregeringen föreslog 1978 inrättandet av en industrifond (Swedfund) vilket också ledde till reaktion i Socialdemokraternas reservation 16 där de menade att industrifonden överlämnade initiativet och förhandlingsstyrkan till det svenska företag som planerar en investering i något u-land.

Trepartiregeringen inrättade en anslagspost för ”Särskilda Program” inom vilken insatsförberedelser, ämnesinriktade experiment och försöksverksamhet skulle kunna finansieras, liksom samarbete med FN-organ i samarbetsländerna. Denna samlade i stort verksamheter som redan pågick och accepterades av oppositionen. Däremot var oppositionen kritisk till ämnesinsatser successivt bröts ut ur programmet och blev egna anslagsposter, t.ex. Miljö, markvärd och energi. *”Vi uppfattar regeringens och riksdagsmajoritetens budgetteknik på denna punkt som ett försök att dölja den pågående, mycket kraftiga förskjutningen från länderdestinerat bistånd till ämnesinriktade aktiviteter”*, sade Socialdemokraterna i en reservation 1981.

En viktig vändning i samarbetsrelationen mellan Sverige och mottagarländerna hade inträffat när utskottet 1980 förtydligade att man fortsatte planera enligt landprogrammeringens principer. Utskottet lade då till att *”landprogrammeringen aldrig kunde bygga enbart på mottagarlandets önskemål. Den måste också bygga på ett samförstånd mellan parterna.”* Året därpå, 1981, tog utskottet ett fastare grepp om dialogen i landsamarbetet och ville informera mottagarlandet *”om målen för Sveriges bistånd samt om det svenska utbudet av varor, tjänster, teknologi och kunnande.”* Utskottet talade också om möjligheten att i dialogen ta upp frågor som kvinnornas situation och behovet av ökad ekologisk hänsyn vid utformningen av insatser utan att inkräkta på landprogrammeringens principer.

I utskottsbetänkandena förekommer olika uppgifter om hur stor förskjutningen var. Sannolikt är de beräknade på olika sätt. Jag nöjer mig med att konstatera det självklara att om det inrättas nya anslag och myndigheter så måste pengarna tas någonstans ifrån.

Viktigare än denna andels storlek var snarare vad förskjutningen innebar. Utskottet konstaterade 1980 att flexibilitet var angeläget och ville inte utesluta fortsatta förändringar. Socialdemokraterna var i motion 394(s) tydliga i sin kritik: *"Ett genomgående drag i propositionen är kravet på styrning av biståndet för att tillgodose olika svenska önskemål under det att de grundläggande principerna för utvecklingssamarbetet nämns mer i förbigående"*. Utskottets försvar var att även det icke-landprogrammerade biståndet var relaterat till u-landsönskemål även om dessa framkommit i internationella förhandlingar eller genom enskilda initiativ snarare än i kontakten med regeringar. Även fortsättningsvis skulle landprogrammeringen gälla och även i andra fall skulle mottagarens önskemål och behov beaktas.

1980 förde utskottet också ett längre resonemang (1980/81:UU20 sid 35-39) om fördelar och brister med landprogrammeringen. De konstaterade att *"även om landprogrammeringen inte accepterats och ännu mindre praktiserats av alla givarländer, får de allmänna tankegångar om ett jämbördigt partsförhållande i samarbetet mellan u-länder och i-länder som ligger bakom den, numera anses vara så väl förankrade att väsentliga avsteg från den inte skulle kunna göras utan svårighet."* För att landprogrammeringen skall fungera måste mottagarlandet ha en effektiv administration, vilket många u-länder saknade. Landprogrammering fungerade inte för att hantera regionala frågor, t.ex. miljöfrågorna. Ett annat problem var tidsramarna för hur länge länder skulle vara programländer. Utskottet hänvisade till riksdagens önskan om långsiktighet och försiktighet i förändringar av landkretsen. Utskottet avfärdade bestämda tidsramar och hänvisade till SIDA:s förslag om genomgångar vart 10:e år i remissvaret till den biståndspolitiska utredningen. En kontinuerlig översyn av biståndet borde vara bästa sättet menade utskottet, och skulle ge utrymme att omvandla stöd från landprogrammerat till bredare samarbete.

När socialdemokraterna återkom till makten 1982 lade de i propositionen på nytt tonvikten vid det landprogrammerade samarbetet. Samtidigt kan vi i efterhand konstatera att de vid återkomsten behöll de programformer som lagts i nya myndigheter (BITS, IMPOD, SAREC och SWEDFUND) som en icke-landprogrammerad del. Med andra ord arbetade det svenska biståndet under en rad av år efter två principer åtskilda av en myndighetsstruktur. Den borgerliga fyrtiregeringen minskade på nytt flödet genom landprogrammeringen under perioden 1991-1994. De tog också bort de landbaserade samarbetsavtalen och ersatte dem med sektorsavtal kring specifika insatser.

Socialdemokraterna skiftade på nytt tonvikt 1994 och med den nya organisationen 1995 inleddes en succesiv integration av de tidigare projektmyndigheterna in i landprogrammeringen. Vissa öppningar för projektbaserat bistånd har funnits även under biståndet senare period. Trots detta blossade motionsbrasan ända fram till 2000-talet av inlägg mot landprogrammeringen och för projektbistånd. Jag ska inte redogöra för denna i detalj utan nöjer mig med ett koncentrat av frågor som det varit motsättningar kring:

### *Beroende*

Ett återkommande argument är att landprogrammeringen bidrar till ett biståndsberoende hos mottagarlandet. Detta eftersom u-länderna vänjer sig vid årliga tillskott från givarna.

Det är svårt att tro på att det är just landprogrammeringen som skapar biståndsberoendet. Beroendet blir lika stort i projektformen så länge kunskaperna och kapitalet sitter på den ena sidan i relationen, vilket också påpekas i termer av att mottagarnas valfrihet minskar om de binds till särskilda leverantörer som i paketprojektformen.

### *Flexibilitet*

Socialdemokraterna har ståndaktigt hävdad landprogrammeringen som ett flexibelt instrument. Inom landsamarbete fanns det utrymme för stor flexibilitet. De var särskilt tydliga med att denna metod gav större flexibilitet för mottagarlandet, medan projektbistånd gav större flexibilitet för givarlandet. De menade också att kombinationen av landprogrammerat bistånd och projektbistånd gav en nödvändig flexibilitet för det samlade biståndet.

Den borgerliga oppositionen, eller egentligen främst Moderaterna och Centerpartiet, hävdade att landprogrammeringen inte var flexibel. Den gjorde att biståndsanslag stod oanvända och låsta i avtal till vissa länder vilket förhindrade effektivt utnyttjande av biståndsmedel. Landprogrammeringen gör det också svårt att avsluta samarbeten och påbörja nya. Bristen på flexibilitet syns också i låsningen till en bestämd krets av mottagarländer.

### *Effektivitet*

Moderaterna menade att landprogrammeringen delvis var ett hinder för effektivitet. Detta måste förstås mot deras uppfattning om att biståndet skulle bli effektivare om samarbetet skedde med länder som strävade mot demokratiska och marknadsekonomiska lösningar. Landprogrammeringen gjord skiften svårare. Ett annat sätt att öka effektiviteten var att engagera svenska organisationer och företag, vilket på många sätt var enklare med ett projektbistånd. Socialdemokraterna å sin sida förknippar effektivitet med landprogrammeringen, men pekar på att effektiviteten hänger samman med realistiska och väl definierade mål som skrivs in i avtalen med programländerna.

Det finns också invändningar mot tron på att projektbistånd skulle bli mer flexibelt och effektivt. Vid större projekt låses biståndsmedel i lika hög grad som i landprogrammeringen och projektformen i sig ger inga garantier för effektivitet.

Jag vill också påminna om de borgerligas tvekan och skepsis mot projektet pappersbruk i Bai Bang. Denna grundade sig delvis i att så mycket medel låstes upp. Detta projekt, även om det utfördes under landprogrammering, var i sitt upplägg så nära idén om paketprojekt man kan komma. Samtidigt kan man påminna om att Socialdemokraterna när de 1982 fick ta hand om Kotmale-projektet, dammbyggnationen i Sri Lanka, begränsade de årliga utbetalningarna för att inte skapa ryckighet i landprogrammeringen. Om detta var effektivt eller inte för projektet förtäljer inte denna historia.

### *Utvärdering och uppföljning*

De borgerliga hävdar att landramarna är svåra att utvärdera eftersom det är svårt att skilja ut de svenska insatsernas genomslag i landet. Landprogrammeringen tenderade att föra projekten till bakgrunden, och därmed ansåg de borgerliga sig tvungna att kräva särskilda utvärderingar av projekt.

Frågan om utvärdering i det svenska biståndet är alltför stor för att jag ska kunna gå in på den i denna avhandling. Utvärderingarnas förändrade roll och svårigheterna som är behäftade med dem skulle behöva belysas i egna forskningsprojekt.

Jag vill avsluta detta avsnitt om länderval och landprogrammering med att konstatera att detta fortfarande är en olöst fråga. Den borgerliga Alliansregeringen har tvingats acceptera landprogrammeringen, mycket därför att den är en så självklar del i de internationella överenskommelserna. Framförallt blir detta tydligt i Parisdeklaration och dess uppföljare från Accra och Busan. I Busan-deklaration betonas dock partnerskapet med den privata sektorn och andra aktörer men det gjordes inga analyser om hur dessa partnerskap skulle kombineras med kraven på ägarskap hos mottagarländerna, harmoniseringen mellan givarnas krav och att biståndet skulle arbeta i linje med mottagarnas egna system. Hur denna fråga löses har inverkan på möjligheterna att arbeta med ett innovationssystemperspektiv. Omvänt skulle man kunna spekulera i om ett arbetssätt med innovationssystem som fokus skulle kunna lösa denna fråga kring mottagarens bestämmanderätt och engagemanget från många aktörer.

### **Myndighetsorganisationen**

Biståndet har gått igenom en rad organisatoriska förändringar. Istället för att lista dessa här vill jag i korta drag redovisa några möjliga lösningar som provats genom åren:

- En samordnad funktion som koordinerar biståndsinsatser, men med delar av administrationen kvar inom olika departement. Så var fallet med Centralkommittén för bistånd under sent 1950-tal, under Nämnden för internationellt bistånd under tidigt 1960-tal och med biståndsmyndigheten SIDA under större delen av 1960-talet. Finansdepartementet skötte då kontakterna med Världsbanken och Utrikesdepartementet med FN och diverse andra program
- En specialiserad myndighet med ansvar för helheten som SIDA blev under slutet på 1960 och som konsoliderades efter omorganisation 1972. Biståndets omorganisation 1995 kan i mångt och mycket ses som en återgång till denna modell.
- Ett flertal specialiserade biståndsmyndigheter uppdelade på sakområden. Den modell som växte fram under 1970-talet med särskilda beredningar för forskningsfrågor och för utbildningsfrågor (kursverksamhet) konsoliderades av den första borgerliga trepartiregeringen i en myndighetsstruktur. I denna fanns SAREC med ansvar för forskningssamarbetet, BITS med ansvar för kursverksamhet och u-krediter, IMPOD med ansvar för att stödja import av varor från u-länder, samt SWEDFUND som var ett statligt investeringsbolag. Endast Swedfund överlevde omorganisationen 1995. Ett annat exempel är den nu nedlagda myndigheten SADEV som under 00-talets senare del ansvarade för utvärdering av biståndet.
- Myndighetssamarbete koordinerat av biståndsmyndigheten, där andra statliga myndigheter delar med sig av expertis inom landsamarbeten. Har varit särskilt vanlig inom Östbiståndet.

- Regeringsuppdrag till myndigheter, t.ex. Riksrevisionsverket eller nuvarande Riksrevisionen. Motivet i just detta fall var att Riksrevisionens uppgift att granska Sida inte skulle blandas samman med dess uppdrag i biståndet. Ett annat exempel var uppdragen att hantera exportkrediter under slutet av 1970-talet där bl.a. Exportkreditnämnden, EKN, hade centrala uppgifter. Socialdemokraterna valde att lägga över hela hanteringen av krediterna på BITS med endast begränsade uppgifter kvar på EKN.

Några observationer kan jag göra utifrån min genomgång. Riksdagsdebatten om sakfrågor blev djupare under den period som det fanns flera specialiserade myndigheter. Samtidigt rådde viss förvirring om i vilken grad de olika biståndsmålen och huvudprinciperna gällde för de olika myndigheterna. Att lägga biståndsuppdrag i myndigheter som har andra huvuduppgifter verkar inte självklart leda till att biståndsuppdraget får någon särskild uppmärksamhet i riksdagen. Referenser i utskottsbetänkandena till Riksrevisionen berör inte alls myndighetens uppdrag inom biståndet. Den samordnande helhetslösningen med en enda myndighet förefaller att vara ett effektivt sätt att undvika detaljdiskussioner om biståndets faktiska genomförande. Få motionärer verkar ha tagit del av årsredovisningar innan de skriver sina inlägg, vilket skapar ”hål” i debatten.

Jag har redan gjort en reflektion kring kopplingen mellan myndighetsstruktur och frågan om landprogrammering eller projektbistånd. Den tidigare uppdelningen av myndigheterna speglade denna uppdelning. Vid integrationen i en myndighet uppstod då friktion mellan de olika arbetssätten. I det landprogrammerade biståndet involveras andra aktörer genom upphandlingar. Myndigheten skriver en beställning utifrån en tolkning av vad mottagarlandet vill ha och aktörerna får lämna anbud. Allt måste numera hanteras enligt upphandlingslagarna. I de tidigare projektorganisationerna, liksom i programmen för stöd till enskilda organisationer var det istället företag, organisationer och akademiska organisationer som ansökte om krediter eller bidrag till sin verksamhet. De båda formerna upphandling/uppdrag eller ansökan ställer helt olika krav på myndighetens arbetssätt och personalens kompetens. I det första fallet bedöms anbud utifrån en uppdragsbeskrivning. I det andra fallet måste handläggarna eller tillsatta experter sätta sig in i och bedöma den sökandes sätt att tänka. I dessa olika förfaranden kan man känna igen vad Easterly kännetecknar som skillnaden mellan ”planerare” och ”sökare.”

En biståndsmodell som stimulerar innovationssystem och en biståndets innovationspolitik skulle behöva ha betydligt mer öppna dörrar mellan riksdagen och olika sakmyndigheter. Hur en bra modell skulle konstrueras är en fråga som går bortom målet för denna avhandling, men ett innovationsinriktat bistånd skulle behöva en annan sorts samverkan än den som nuvarande myndighetsstruktur kan erbjuda.

## Kapitel 6

### Kontroverser om målen

#### Biståndets mål

Debatten om biståndets mål har varit återkommande och visar såväl på enighet som på oenighet. Biståndets ursprungliga mål formulerades i proposition 1962:100 med en huvudinriktning att minska fattigdomen och med delmålen att bidra till produktionsökning och medverka till en samhällsutveckling i politiskt demokratiskt och socialt utjämnande riktning. Ett fjärde delmål om politiskt och ekonomiskt oberoende lades till år 1968 (Proposition 1968:101). Samma år enades riksdagen om målet att när det var ekonomiskt möjligt skulle biståndet uppgå till 1% av BNP (senare BNI). 1978 gav den borgerliga trepartiregeringen de fyra delmålen mer strikta formuleringar och lade till att det skulle vara möjligt att väga dessa mot varandra.

Demokratimålet var det första att debatteras. Folkpartiet reste kravet att detta skulle väga tyngre eller lika med fattigdomsmålet. Denna debatt inleddes i början av 1980-talet. Senare detta decennium debatterades möjligheten att lägga till ett mål för miljöbiståndet. Under 1990-talets första hälft följde en liknande debatt om ytterligare ett mål, denna gång för jämställdhet. Under 1990-talets sista hälft ifrågasattes hela målstrukturen framförallt med siktet inriktat på oberoendemålet, som ansågs förlegat. Kraven på att demokrati och mänskliga rättigheter skulle få ökad tyngd i målhierarkin ställdes med förnyad kraft. Regeringen tillsatte en utredning ”Globkom”, som orienterade riksdagen i biståndets roll i förhållande till andra politikområden i en globaliserad värld.

Utredningen ledde fram till regeringspropositionen om en ”Politik för global utveckling” (PGU), som riksdagen enades kring samma år 2003. Alliansregeringen åtog sig att följa den inslagna vägen men sållade bland kraven. 2008 presenterade Alliansen en något bantad målbild för det svenska engagemanget i världen. Även för biståndet i sig gjordes försök att göra målen mer fokuserade genom att lyfta fram de tematiska områden, som var tydliga i PGU.

Två av dessa måldebatter hänger tydligt ihop och i dessa kommer också riksdagspartiernas största motsättningar till uttryck, nämligen debatterna kring oberoendemålet och kring demokratimålet. I min läsning ser jag också hur de utmanande partierna, Moderaterna och Folkpartiet, med stor ihärdighet trängde in Socialdemokraterna i ett hörn där dessa i början av 1990-talet hade antagit det språkbruk och de synsätt, som de borgerliga partierna förespråkade. Vänsterpartisterna strävade emot och försökte med exempel problematisera bilden, ibland med oväntat stöd från centerpartiet.

Debatten kring oberoende och demokrati var en strid i kalla krigets anda. Vänstersidans förhoppningar kring att socialistiska stater skulle kunna skapa en alternativ utveckling stod mot den borgerliga övertygelsen att endast marknadsekonomin kan ge människor och länder möjlighet att utvecklas. Debatten innehåller ståndpunkter, som på många sätt är förvillande lika, fattigdom ska minskas, människor ska få det bättre, män och kvinnor skall vara jämställda, produktionen ska öka, miljön ska sparas.

Med hjälp av Alice Amsdens (2007) beskrivningar av förändringen i USA:s politik gentemot utvecklingsländer går det att se väsensskillnaderna mellan synsätten. Under årens lopp glider debatten från att skapa förutsättningar för fattiga länder till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sin situation. Detta skifte av fokus från landet (staten) till människan (individen) är helt central i förändringen av biståndspolitik. Den är också helt i linje med ett skifte från socialdemokratiens kollektiva värderingar till nyliberalismens individualistiska hållning. I förändringen av synsätt finns också en annan förskjutning. I 1970-tals-biståndet ses globala ekonomiska strukturer och maktförhållanden mellan länder som en faktor för biståndet att arbeta med. Främst handlade detta arbete om att förhandla inom FN. Det sentida biståndet fokuserar helt på att förändra ekonomiska strukturer och maktförhållanden inom länder. I denna fråga har Världsbanken huvudinitiativet. Jag kommer att visa utfallet av dessa två perspektivförändringar – från land till individ – från mellanstatliga maktrelationer till inomstatliga- både i hur språkbruk förändras och hur detta förändrar biståndets inriktning, omfattning och metod.

## Oberoendemålet

Målet om nationellt politiskt och ekonomiskt oberoende kom till i 1968 års biståndspolitiska uppgörelse. Bakgrunden till målet kan tolkas som att regering och riksdag gjort en rad erfarenheter av stödet till de länder som frigjort sig från kolonialmakterna (Proposition 1968:101). Att stödja förändrade produktionsmönster och förbättrade handelsvillkor skulle bidra till att det politiska oberoendet utvecklades till ett ekonomiskt oberoende. Samtidigt var också oberoendemålet viktigt för det svenska stödet till flyktingar från de frigörelsekrig som pågick i de portugisiska kolonierna, i Zimbabwe och Namibia, och i Vietnam, Laos och Kambodja. I samtliga dessa länder övergick så småningom stödet efter befrielseerna till att stödja det ekonomiska oberoendet i de nyblivna staterna. Även i Nicaragua motiverades stödet med att stärka landets oberoende, först 1979 av trepartiregeringen för återuppbyggnad, sedan av socialdemokraterna under 1980-talets början för stöd till gruv- och skogsnäringarna i en situation av ekonomisk blockad och krigiskt sabotage.

Oberoendemålet var framförallt ett mål för att orientera biståndspolitiken i relationerna mellan i-länder och u-länder. Målet, och dess andemening, har spelat roll i hur debatten kring skuldsituationen i utvecklingsländerna förts. Det har också angett en grundton i debatten kring förutsättningarna för svenskt näringslivs medverkan i biståndet och debatten kring biståndets avbindning. I början av 1990-talet inledde folkpartiet en kampanj för att oberoendemålet skulle tas bort eftersom de ansåg att internationell samverkan var viktigare för utveckling. Flera av oberoendemålets aspekter kunde istället hanteras genom att det internationella samfundet respekterade folkrätten. Kampanjen lyckades och i politiken för global utveckling från 2003 finns oberoendemålet inte längre med.

I oberoendemålets grundformuleringar och i dess uttolkningar i riksdagsdebatten ser jag flera nödvändiga ansatser för hur svenskt bistånd skulle kunna(t) skapa förutsättningar för innovation i utvecklingsländer.

### **Oberoendemålet, produktionen, kunskap och handeln**

Propositionerna under tidigt 1970-tal pekade ut fyra områden där Sverige kunde bidra till det nationella oberoendet:

- U-ländernas produktion måste förbättras för att uppnå ett ökat oberoende, framförallt inom jordbruket (1974 UU3).
- Handelsvillkoren för fattiga länder skulle kunna göras mer gynnsamma.
- Vetenskap och teknik skulle användas i utvecklingssyfte enligt FN-strategin från 1970.
- Viktigt var också att FN:s principer om permanent suveränitet över naturresurser skulle följas (1975 UU4).

Det politiska oberoendet efter frigörelsen från kolonialmakterna måste följas av ett ekonomiskt oberoende stod det i utskottsbetänkandet 1974, och detta kunde nås genom förbättrad produktion i u-länderna. Insikten fanns om att förändringar av produktionsstrukturen skulle ta lång tid, men att finansiellt och tekniskt bistånd var viktigt för att komma framåt. Ett exempel var biståndet till Zambia där landets utvecklingsplaner för jordbruket fick stöd (1972 UU6), liksom landsbygdsutveckling och utbildning för att öka landets oberoende (1974 UU3). Utskottet uppmärksammade att stagnation i u-ländernas jordbruksproduktion gjorde dem beroende av en osäker världsmarknad. Den svenska regeringen ansåg att det var bara genom att trygga sin livsmedelsproduktion som de kunde bli ekonomiskt oberoende (1974 UU3). Men argumenten sträckte sig bredare över de produktiva sektorerna. För att bryta sig loss ur rollen som råvaruproducenter måste u-länderna skapa ett mer differentierat näringsliv. Genom att stödja en industrialisering, jämsides med landsbygdens och jordbrukets utveckling, skulle Sverige *”främja u-ländernas ekonomiska frigörelse och bidra till att göra dem mindre beroende av ekonomiska bindningar av kolonial karaktär.”*(1974 UU3)

Vid sidan av insatser för att öka produktionen debatterade riksdagen under 1970-talets början hur de svenska handelsvillkoren för fattiga länder skulle kunna göras mer gynnsamma. Sverige baserade sitt förhållningssätt på FN:s strategi för det andra utvecklingsårtiondet, där det förutsattes förhandlingar om marknadsregleringar, buffert-

lager och diversifieringsfonder för ett antal råvaror, liksom *”förhandlingar om avskaffande av andra handelshinder än tullar för industrivaruexporten från u-länderna”* (1971 UU2). Den uttalade svenska internationella aktiviteten för oberoendet upphörde med det borgerliga maktövertagandet 1976. Det borgerligt dominerade utskottet avslög Vänsterpartiets motioner 1978 och 1979 om att Sverige skulle verka för ekonomiskt och politiskt oberoende inom FN-systemet.

Vetenskap och teknik skulle användas i utvecklingssyfte enligt FN-strategin från 1970. Den svenska riksdagens debatt om de fattiga ländernas möjlighet att ta del av och själva bedriva forskning utmynnade 1975 i beslut om att särskilt stödja forskning med tonvikt på u-ländernas egen forskningskapacitet. I propositionen detta år sades: *”Det är u-länder som är inriktade på att öka sitt ekonomiska oberoende som upplever sitt underläge inom forskningen som mest besvärande. Med de mål, som gäller för svensk biståndspolitik blir det därför en angelägen uppgift att stödja u-ländernas åtgärder för att bygga upp en egen forskningskapacitet och en egen teknologisk bas”* (1975 UU4). Samma år ville centerpartiet (1975:1147 (c)) prioritera en forskningssatsning *”för utvecklandet av energiförsörjningssystem som baserar sig på de kontinuerliga energikällorna på ett sätt som står i överensstämmelse med kravet på ekologisk balans och u-ländernas vilja till en oberoende utveckling”*. Forskningens betydelse för u-ländernas oberoende har sedan dess sällan använts som argument, däremot var stödet till att bygga upp forskningskapacitet i u-länder och ett aktivt deltagande av forskare från utvecklingsländerna en självklarhet i debatten under många år. Ett flertal motioner under åren har hävdade att forskningen i sig måste stå oberoende.

Frågan om suveränitet över naturresurser kom upp 1971 sedan de latinamerikanska staterna riktat kritik mot världsbanksgruppens restriktiva lånepolitik visavi länder som genomförde nationalisering av utländska företag. Sverige agerade inom världsbankens utvecklingsfond, IDA, för att banken skulle följa FN:s principer. Dessa principer gav riktlinjer för ersättningar till företag vid nationalisering och hur tvister skulle lösas, nationellt eller internationellt. En lösning som förordades av regeringen var att verka för att u-länderna skulle ha fler styrelseposter inom Världsbanken (1972 UU6). Frågan kom upp på nytt när det stod klart hur hårt 1973 års oljekris drabbat u-länderna och gjort dem än mer beroende av världsekonomin. En tudelning av gruppen u-länder mellan oljeproducenter och oljekonsumenter gjorde världsekonomin mer komplicerad. De oljeproducerande länderna kunde driva på för ett ökat inflytande inom FN, och de oljekonsumerande kunde följa efter i kraven på en ny ekonomisk världsordning. När FN formulerade handlingsplanen för en sådan ordning rapporterade utskottet innebörden: *”staternas suveränitet och jämställdhet, alla folks rätt till självbestämmande samt varje stats fulla rätt att förfoga över sina naturresurser och självständigt styra alla ekonomiska aktiviteter”* (1975 UU4). Sverige verkade då också i de internationella organisationerna för en breddning av u-ländernas produktionsstruktur och pekade på betydelsen av ländernas suveränitet över sin naturresurser.

### **Oberoendemålet och skulderna**

Sambandet mellan U-ländernas skulder och deras oberoende är en fråga där riksdagspartierna tar olika positioner. Dessa ställningstaganden har direkt eller indirekt be-

tydelse för synsättet på teknisk utveckling och industrialisering. De kontroverser som syns i debatten kring skulder och oberoende har kretsat kring:

- Krediternas betydelse för teknisk och industriell utveckling
- Åtgärderna genom strukturanpassningsprogram
- Skulderna, avskrivningarna och krav på reformer

Redan i början av 1970-talet väcktes oron över utvecklingsländernas ökade skuldbörda. De hotade det ekonomiska oberoendet. Omförhandlingar och skuldkonsolideringar behövdes (1972 UU6). Sverige drev därför på för förbättringar i biståndsvillkoren inom OECD och UNCTAD(1974). Utskottet noterade 1975 att Världsbankens lånebeslut baserades på projektbedömningar med helt andra värderingar än de svenska; politisk stabilitet, tillväxt mätt i BNP och företagsekonomisk lönsamhet vägde tyngre än de svenska målen ekonomisk och social utjämning, oberoende och en samhällsutveckling i demokratisk riktning (1975). Vänsterpartiet återvände till denna observation i en reservation år 1981 och påminde återigen om utlåningspolitiken inte heller stämde med målen för ekonomisk och social utjämning och målet för utveckling i demokratisk riktning. 1991 ville centerpartiet, i samband med FN:s miljökonferens, att det svenska biståndet skulle göras oberoende av de krav som ställdes av Världsbanken på u-länderna att acceptera strukturanpassningsprogrammen, eftersom dessa stred mot de svenska biståndsmålen. Sverige skulle också verka för att u-ländernas skulder skulle avskrivas utan att det tog biståndsmedel i anspråk. Vänsterpartiet hävdade 1993 att skälet till skulderna inte avskrevs var politiska, det var ett sätt att förhindra u-länderna att bli politiskt och ekonomiskt oberoende. Även miljöpartiet ville 2005, att ett nytt internationellt, oberoende, rättvist och öppet skuldavskrivningsförfarande skulle utarbetas.

#### *Krediternas betydelse för teknisk och industriell utveckling*

Debatten om skuld och dess försvårande av oberoende har legat som en underström bakom utformningen av de svenska krediterna till u-länder. Sverige drev redan 1973 i internationella förhandlingar frågan om ännu mjukare villkor, d.v.s. lån med en hög andel (högre än 25 %) som gåvoelement. Det svenska (socialdemokratiska) ställningstagandet handlade om att de lån u-länderna var tvungna att ta för att bygga upp sin produktion inte skulle riskera deras ekonomi ytterligare.

En kontrovers handlade om skuldbördan, kreditgivning och ländernas utvecklingspotential. Den borgerliga trepartiregeringen pekade 1976 på en ökad olikhet mellan olika u-länder där den nya ekonomiska världsordningen främst skulle gynna de mer utvecklade och råvarurika länderna. I sådana länder var handel, industri och överföring av teknologi viktiga, men för de fattigaste länderna var offentligt bistånd på generösare villkor och lättnad av skuldbördan det väsentligaste. Moderaterna fortsatte 1984 argumentera för en sådan skiktning av länder, och menade att krediter bara skulle ges till kreditvärdiga länder och de fattigaste länderna endast skulle få gåvobistånd. Det socialdemokratiskt dominerade utskottet höll då med om att lånad köpkraft som inte motsvaras av ekonomisk bärkraft innebar en stor risk för u-länderna. De poängterade samtidigt att även fattiga länder behövde kunna låna pengar med mjuka villkor. I

1985 års utskottsberäkning konstaterades att försämrade lånevillkor hade begränsat importen av nödvändiga insatsvaror till industrin och jordbruket. 1988 poängterade utskottet att viktigast för u-länderna var större handelsinkomster, samtidigt som finansiering för utveckling - inkluderande direktinvesteringar, kapitalflöden och bistånd - också behövdes. Skuldskrisen sågs av utskottet som ett tydligt uttryck för bristerna i dessa resursflöden.

#### *Åtgärderna genom avskrivning, anpassningsprogram och reformer*

Mot slutet av 1980-talet blev det tydligt att de internationella organisationernas skuldsaneringsprogram, som Sverige anslutit sig till, hade sociala konsekvenser. 1985 menade utskottet att skulderna och svårigheten att få lån ledde till att samhällsservicen blev sämre. Skuldbördan sköts på framtiden. Därför måste anpassningsprogrammen i högre grad än hittills grundas på långsiktig, tillväxtorienterad utveckling med stöd av finansiella resurser utifrån, menade utskottet. 1988 motionerade både centerpartiet och vänsterpartiet för att skuldbördan måste lösas på ett socialt acceptabelt sätt. Vänsterpartiet ville dessutom att initiativen skulle motverka kapitalflykt och stimulera produktiva investeringar för en hållbar utveckling. Utskottsmajoritetens tilltro till att Världsbankens och Valutafondens program skulle ge bättre förutsättningar för produktionen var dock orubbad. Reformprogrammen sågs som nödvändiga. Samtidigt utlovades att Sverige skulle arbeta för att programmen skulle ges i socialt acceptabla former. Under en följd av år, fram till mitten av 1990-talet, fortsatte kritiken mot strukturanpassningsprogrammen, och krav ställdes av centern, vänsterpartiet och miljöpartiet på att Sverige skulle verka för att de internationella långgivarnas villkor skulle mjukas upp.

#### *Skulderna, avskrivningarna och krav på reformer*

Mot slutet av 1990-talet fick debatten i riksdagen ytterligare en pol i frågan om skuld och oberoende. Internationella Valutafonden, IMF, övervakade nu ländernas hantering av de ekonomiska reformprogrammen. IMF krävde strategier för fattigdomsbekämpningen (Poverty reduction Strategy papers). Moderaterna började 1999 motionera om att skuldavskrivningar skulle förknippas med villkor till länderna. Länder med misshushållning och korruption skulle inte få skuldavskrivningar. Moderaterna stärkte detta argument under de kommande åren och hävdade att skuldbelastningen var ett resultat av vanstyre och korruption. Med sådana villkor ville moderaterna säkra att skuldavskrivningen kunde användas till program för utbildning och hälsovård. Folkpartiet anslöt 2002 med villkoret att skuldavskrivning inte skulle ges till icke-demokratiska länder. 2003 gjorde uttalande moderaterna mer specifika villkor: *"En sådan skuldavskrivning skall kombineras med fyra specifika villkor: att inte acceptera ny upplåning, inte främja korruption och vanstyre, inte bidra till finansiering av anfallskrig och att de frigjorda anslagen kommer de fattiga till godo."* Folkpartiet lade 2004 till: *"Utan ekonomiska och politiska reformer kommer länder aldrig att kunna ta sig ur den skuldfälla de hamnat i."*

Samma år problematiserades dessa ståndpunkter av Kristdemokraterna. De menade att Valutafonden och Världsbanken ofta ställde krav på demokrati, öppenhet och ansvar i länder men att deras egen politik låg långt ifrån sådana ideal: *"Långivningen sker under*

*stort hemlighetsmakeri, institutionernas egna beslutsformer är långt ifrån demokratiska. Sverige måste verka för ökad transparens och demokratiska reformer av Världsbankens och Valutafondens beslutsformer och för att de berörda demokratiska parlamentens inflytande ökar i dessa två institutioner.*” Kristdemokraterna var också för villkor men de ville se att länder som tog små steg mot demokrati skulle kunna få betydligt större skuldavskrivningar (2005).

Vänsterpartiet värdade 2005 om att Sverige skulle verka för att skuldavskrivningarna för Bolivia, inte förbands med villkor om privatisering av landets naturtillgångar. Även miljöpartiet ville att Sverige skulle verka för att fattiga länder skulle befrias från de ekonomiska och politiska krav som var förbundna med HIPC:s skuldsanering. Utskottet tillbakavisade båda värdandena, och förklarade att det inte fanns några krav på privatisering av Bolivias naturgas. IMF hade kritiserat Bolivia för att ta ut för höga skatter på gasen och därmed inte dra nytta av den privata sektorn för en långsiktigt hållbar utveckling.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet återkom tillsammans 2008, 2009 och 2011 med förslaget att de 50 fattigaste länderna skulle få totala skuldavskrivningar utan villkor. Motiveringen var att utgifter för räntor och amorteringar förhindrade satsningar på utbildning, hälsovård och infrastruktur, vilket enligt motionärerna hotade möjligheterna till grundläggande utveckling. Utskottets svar var 2011 att skuldavskrivning måste baseras på en analys av skuldens hållbarhet och på att landet för en politik som främjar tillväxt och fattigdomsbekämpning: *”Att skriva av skulder på andra grunder, såsom illegitimitet eller improduktivitet, kan enligt utskottet inte ses som en framkomlig väg*”. Vänsterpartiet och miljöpartiet svarade i en reservation 2011 att Valutafondens villkor och krav: *”gjort det omöjligt för många utvecklingsländer att självständigt utforma sin ekonomiska politik eftersom det skulle äventyra lån, skuldavskrivningar och bistånd. Flera givarländer, däribland Norge och Storbritannien, har dock beslutat att inte koppla sitt utvecklingssamarbete till IMF:s makroekonomiska krav. Sverige bör göra detsamma*”.

### **Oberoendemålet och biståndets bindningar**

En grundprincip i det svenska biståndet har från början varit att inte binda det till tvång att handla svenska varor och tjänster. Denna princip kopplades inte uttryckligen oberoendemålet, men den faller inom samma anda. Sveriges samarbetsländer ska kunna fatta självständiga beslut. Det är också i debatten om avbindning och i avstegen från denna som oberoendemålet sätts på prov när det gäller Sveriges eget agerande.

Debatten om det bundna eller obundna biståndet innehåller en tydlig kontrovers. Moderaterna propagerade för att Sverige skulle binda sitt bistånd, åtminstone så länge som andra länder binder sitt. Centerpartistiska motionärer har ofta velat se bindning av biståndet, framförallt att livsmedel i olika former skulle upphandlas i Sverige. Vänsterpartiet var först ut, redan på 1970-talet, med att kräva att Sverige skulle ge allt bistånd i obunden form. Folkpartiet kom med motioner om total avbindning från andra delen av 1980-talet, med hänvisningar till frihandelsprinciper. Socialdemokratin har stått stadigt i sin statsbärande roll som pragmatiker. I propositioner och utskottsbehandlingar har de hävdade det obundna biståndets lov. Samtidigt konstruerade eller upprätthöll de praktiska lösningar för att binda delar av biståndet.

Socialdemokraterna är också det parti, som under längst tid försökt driva internationella diskussioner om avbindning. Framgången är dock tveklaktig i detta projekt. De första försöken att diskutera detta i OECD/DAC avbröts vid den internationella ekonomiska krisen 1971. Den borgerliga trepartiregeringen gjorde nya försök, liksom de socialdemokratiska 1980-talsregeringarna. Under den borgerliga trepartiregeringens tid nåddes internationella avtal om obundna krediter. Socialdemokraterna fick fortsätta förhandla under 90-tal och 00-tal om obundet bistånd. Först med Parisdeklarationen från 2005 verkar retoriken om obundet bistånd nå en internationell retorisk acceptans. I utskottsbetänkanden under Alliansregeringen har det inte förekommit någon diskussion om bundet bistånd.

Det bundna svenska biståndet kopplades i första hand till varubistånd, vilket till stor utsträckning handlade om livsmedel. Svensk spannmål och matoljor skänktes både till samarbetsländer och genom World Food Programme. En debatt under 1970-tal handlade om kompensation till svenska livsmedelsproducenter för att dessa skulle kunna få ut världsmarknadspriser för sina varor.

Den borgerliga trepartiregeringen fortsatte detta program. Den lade också till att i det länderinriktade biståndet skulle bindningen till svenska varor begränsas till det s.k. importstödet. Detta bistånd syftade till att mildra effekterna av skuldsättningen och u-ländernas svårighet att få lån och kapital till att handla reservdelar och insatsvaror. Exempel som nämns i betänkanden är stöd till ett kollektivtrafiksystem i Pakistan, med Volvo som exportör, samt pappersmassa och reservdelar till Vietnam (1980 UU20). 1981 fick Sida i uppdrag att sköta administrationen av importstödet.

Importstödet fortsatte under socialdemokratins 80-tal och hade vid regeringsskiftet nått upp till att svara för ca 40 % av det landprogrammerade biståndet. Argumentet för att fortsätta var att flera mottagarländer hade sådan akut brist på utländsk valuta att industrins försörjning med insatsvaror och reservdelar stod på spel: *"I ett sådant läge med stor outnyttjad industriell kapacitet är ett flexibelt importstöd ofta en värdefullare biståndsform än projektbistånd."*, skrev utskottet 1983. Utskottet var dock inte odelat positivt. Dels tyckte utskottet att andelen av land-biståndet som gick till importstöd var hög, dels tyckte de inte om att detta stöd var bundet till en så stor andel som 60 %. Importstödet borde bara vara en tillfällig lösning.

Riksrevisionsverket gjorde en studie som utskottet refererade 1984, där importstödet ansågs vara en värdefull och flexibel biståndsform. Det var däremot viktigt att den utformades för att främja ländernas utvecklingssträvanden. Importstödet borde inriktas på enklare varor, reservdelar och standardiserade produkter, som mottagaren hade godtagbar kapacitet att själv hantera. Om importstödet bands till upphandling i Sverige ansåg regeringen att man riskerade att låsa mottagarlandet till ett mycket litet antal svenska leverantörer och även till ett begränsat teknologival. Det skulle kunna innebära att samarbetsländerna fick mindre fördelaktiga priser, leveransvillkor eller service. Inom det landprogrammerade biståndet borde bindning till upphandling i Sverige huvudsakligen ske i fråga om länder som hade god kapacitet att tillgodogöra sig svenska varor och tjänster. Obundet importstöd skulle främst lämnas till länder som

hade drabbats av akuta försörjningskriser och som präglas av brist på utländsk valuta och lågt kapacitetsutnyttjande inom industri, transportväsen och lantbruk.

Moderaterna förde under 1980-talet en kamp i motsatt riktning. *”Bindning av biståndet är en metod att öka återflödet som mycket väl kan vara förenlig med mottagarlandets intressen.”*, skrev de i en motion 1983. De var kritiska till att en del av importstödet var obundet: *”Den obundna delen av det blir därför i praktiken exportstöd för andra i-länder och används för inköp av varor av olika slag som ofta med lika stor fördel skulle kunna köpas från Sverige”*. Under de kommande åren drev de dessa argument vidare. Moderaterna menade att så länge andra länder inte avband sitt bistånd fanns det ingen anledning för Sverige att göra så. De menade att andra i-länder hade ett betydligt större återflöde än Sverige, och ville att detta skulle öka även för Sveriges del. I 1980 talets debatt återvände Moderaterna också till argument från 1970-talet. Både de och socialdemokraterna hade då hävdade att en viss grad av bindning av biståndet var nödvändigt av sysselsättningskäl i Sverige och för betalningsbalansens skull. Under 80-talet uttryckte centerpartiet sitt stöd för denna hållning vid flera tillfällen.

Mothugget från utskottet kom i form av konstateranden att återflödet till Sverige var stort. Enligt propositionen 1986 användes ca 50 % av SIDA-biståndet och ca 40 % av det multilaterala biståndet för uppköp i Sverige. Minst var återflödet från länder där biståndet var inriktat på jordbruk och landsbygdsutveckling. Återflödet fick inte bli ett biståndsmål hävdade socialdemokraterna 1983, och fortsatte med att säga att *”biståndet i sig alltid kommer att förbli marginellt i de handelspolitiska sammanhangen. Hela gävobiståndet beräknas t.ex. motsvara endast ca 3 % av den totala svenska exporten”*.

Även de borgerliga regeringarna gick mot moderaterna. Trepartiregeringen tillbakavisade redan 1980 Moderaternas krav. Utskottet visade att återflödet var större än bindningsgraden. Utskottet resonerade att en höjd bindningsgrad bara skulle få till resultat att u-ländernas skulle börja räkna sina frivilliga inköp som bundna. Fyrpartiregeringen 1991-1993 svarade tydligt nej till att öka bindningen enligt moderaternas önskningsar: *”Återflödet av svenska biståndsmedel är dessutom betydligt större än vad graden av bindning kan ge intryck av. Närmare hälften av biståndet återvänder till Sverige i form av betalning för svenska varor och tjänster.”*

Utskottsbetänkandena visar vid några tillfällen vad myndigheten SIDA hade att säga om bundet bistånd. 1976 hade myndigheten i sin anslagsframställning redovisat de negativa konsekvenserna i form av högre priser, olämpligt utbud av varor, administrativa merkostnader m. m.. Utskottet menade dock att detta bara gällde i undantagsfall. Under den borgerliga trepartiregeringen tog Sida ett annat spår. Enligt anslagsframställningen 1979 spred Sida information om del svenska utbudet av varor och tjänster i mottagarländerna för att både Sverige och mottagarna skulle utnyttja det bundna biståndet effektivare. SIDA intensifierade också sina kontakter med näringslivet exportfrämjande organ som Exportrådet, bl.a. genom att ge uppdrag om konsultstudier och arrangera informationsmöten om exportmöjligheter. Detta lovordades även av den socialdemokratiska regeringen 1983, som berömde SIDA och andra myndigheter för att utnyttja den svenska resursbasen effektivare. Tio år senare, 1993 satt SIDA med i

en beredning som skulle utreda hur svensk exportindustri skulle kunna bli effektivare i förhållande till upphandling inom det multilaterala biståndet.

Det bundna svenska biståndet var inte bara importstöd och livsmedelsstöd. Även en s.k. konsultfond räknades in i detta, och även de u-krediter som den borgerliga trepartiregeringen beslutade om och som socialdemokraterna drev vidare under 1980-talet. Jag kommer att behandla dessa särskilt.

### **Argumenten mot oberoendemålet**

Samtidigt som socialdemokraterna under 1980-talet fortsatte driva oberoendemålet blev de alltmer tvungna att försvara det. Som svar till folkpartiets krav på demokratimålets överordning försökte utskottet 1984 visa att alla målen behövdes. Målen kunde hanteras samtidigt inom ramen för t.ex. ett landsbygdsutvecklingsprogram. Ökad jordbruksproduktion tillgodosåg tillväxt och oberoende, stöd till eftersatta grupper tillgodosåg utjämning och stöd till bondekooperationen tillgodosåg demokratimålet (1984). Utskottet tvingades medge att alla mål inte kan tillgodoses alltid, tillväxtmålet var oftast lättast att tillgodose och det som främst efterfrågades av utvecklingsländerna. Utan tillväxt blev det dessutom svårt att tala om utjämning och oberoende (1985). Men motståndarna lät sig inte nöja. Moderaterna hävdade att Vietnams invasion av Kampuchea (Kambodja), krig mot Kina, de vietnamesiska båtflyktingarna och rykten om tvångsarbete vid Bai Bang visade att landets ekonomiska och politiska oberoende var svårt att påverka och inte heller gick det att se något hopp om utveckling i demokratisk riktning (1987 och 1988). Motståndet mot oberoendemålet var ännu inte så tydligt, det började snarare spira som en del av debatten kring demokratimålet. Även folkpartiet pläderade för stöd till det snart oberoende Afghanistan (1989, reservation).

När tankarna ur Brundtland-kommissionens rapport om gemensamt ansvar började få fäste ändrades förutsättningarna för debatten om oberoende. Tillväxtbegreppet kritiserades, det gränslösa i miljöförstörelsen återopades, beroendet mellan länder lyftes fram. Till detta lades en kritik av biståndet. Det internationella biståndet hade, tvärs sitt syfte att öka oberoendet, istället ökat på beroendet. Frågan om oberoende måste omformuleras och utskottet blickade tillbaka över de senaste trettio årens bistånd och konstaterade att det inte varit så enkelt som man en gång trodde. Huvudfrågan var, sade utskottet, i vilken takt och på vilka villkor som u-länderna intog sin plats i världsekonomin. På den egna marknaden skulle utvecklingsländerna eftersträva ett så litet beroende som möjligt för den egna befolkningens försörjning och för ländernas industriutveckling. (1988, Biståndets roll och förutsättningar, Utskottets överväganden) En hårt ansträngd miljö hade blivit till hinder för fortsatt ekonomisk utveckling och den politiska struktur som vuxit fram i Afrika sedan det nationella oberoendet vanns måste nu omprövas. Den mjukare varianten av oberoende blev "själv tillit", ett begrepp som framförallt miljöpartiet senare gav sitt stöd i motioner. Självtillit skulle kunna som ersätta biståndsmålet om ekonomiskt och politiskt oberoende (1989 och 1992).

När den borgerliga fyrtrepartiregeringen tagit plats med en Kristdemokratisk biståndminister yrkade Folkpartiet för första gången öppet på att oberoendemålet skulle tas bort (1991 motion U263). De fick inte gehör för detta, utskottet delade uppfattningen

att internationell samverkan fick allt större betydelse men kunde inte se att detta stod i motsättning till målet om politiskt och ekonomiskt oberoende (1991). Utskottet återkom till att de baltiska staternas strävan efter oberoende visade också att yttre och inre säkerhet är viktiga förutsättningar för demokratisk utveckling (1992).

Folkpartiet återkom till sitt krav när Socialdemokraterna åter satt i styrande position 1994. De ville ha en parlamentarisk utredning om biståndspolitiken inför 2000-talet. I samband med detta ville de pröva om oberoendemålet skulle strykas (1994, motion U209). Argumentationen återkom 1996 i samband med yrkande att demokratimålet skulle överordnas. Nu lade folkpartiet till att oberoendemålet inte kunde nås genom bistånd, istället skulle världssamfundet upprätthålla de att folkrättsliga reglerna. De hänvisade också till att utvecklingsteoretiska debatter under senare år betonat samverkan och internationella kontakter. Oberoendemålet riskerade att skapa oklarhet kring synen på u-länderna och världsekonomin (1996, motion U 213) I reservation mot utrikesutskottets beslut skrev folkpartiet att utåtvända ekonomier klarade sig mycket bättre än inåtvända. Fattiga länder måste integreras i en världsekonomi där frihandel och företagsinvesteringar skulle vara centrala drivkrafter. Protektion skulle bekämpas. Handelns betydelse som utvecklingsmotor måste betonas starkare än vad som traditionellt skett i svensk utvecklingsdebatt. Istället hade en brytning med västerländsk ekonomi och civilisation idealiserats, med resultatet att länderna inte blev oberoende utan biståndsberoende. (1996, reservation 4.) Folkpartiet fortsatte upprepa dessa argument 1997, 1998 och 1999 såväl i motioner som i reservationer. De fick direkt stöd av moderaterna i Reservation 1. 1998.

Utskottets försvar var att det skedde en kontinuerlig process av omprövning och precisering av biståndets mål. De gav som exempel regeringens fattigdomsskrivelse där fattigdomsmålet diskuterades och marknadsekonomin betydelse för hållbar utveckling genomsyrade skrivelsen. I den nya Afrikapolitik som planerades skulle det också komma nya infallsvinklar på oberoendemålet, men utskottet kunde inte se att detta hade spelat ut sin roll (1997) Året därpå konstaterade utskottet att det fanns bred enighet om att ekonomiskt och politiskt oberoende inte kan uppnås genom isolering och avskärmning från världsmarknaden. Oberoendemålet skulle tolkas som att utvecklingsländer kunde delta på sina egna villkor i internationell integration som medförde ömsesidiga fördelar. (1998)

### **Oberoendemålet och förutsättningarna för innovationspolitik inom biståndet**

Det är värt att summera innebörden av oberoendemålet inom det långsiktiga biståndet. Samarbetsländerna skulle få hjälp att förbättra sin produktionskapacitet för ekonomiskt oberoende, de skulle mötas av rättvisa villkor på internationella marknader, de skulle ha tillgång till kunskaper genom egen forskning och deltagande i internationella forskningsprojekt och de skulle ha beslutanderätt över naturresurserna inom nationsgränserna. Detta är föga kontroversiella krav att ställa för något land. Vi skulle knappast acceptera att kraven ifrågasattes om det gällde Sveriges naturresurser, möjligheter till vetenskaplig utveckling och utrikeshandel eller förbättrad produktion. Ändå var det precis dessa krav som kom att ifrågasättas i det senare skedet av det svenska biståndets historia.

Skuldkrisen kom i vägen för den svenska ambitionen att bidra till att stärka ländernas oberoende. Den satte uppenbart flera av de svenska samarbetsländerna i svåra situationer. Det som skulle kunnat bli ett stöd för utveckling av industri och infrastruktur istället blev ett stöd för att rädda det som redan uppnåtts. Den tillfälliga lösningen med importstöd syftade bland annat till att hålla produktionskapaciteten vid liv. Riksdagsdebatten förlorade tillfälligheten ur sikte. Debatten blev till en fråga om bindning, återflöde och möjligheter för svensk industri. Frågan om skuldavskrivningar vände från att vara ett medel för att länderna skulle kunna göra nödvändiga ekonomiska anpassningar till allt starkare krav på att avskrivningarna skulle villkoras mot vilja till politiska reformer.

När oberoendet togs bort som en aspekt av det svenska biståndet borta försvann också en del av respekten för samarbetsländernas rätt att utforma sin egen framtid. Begreppet ”ägarskap” som hävdas i Parisdeklarationen är en klen tröst i sammanhanget. Detta begrepp begränsas till att gälla biståndet och gäller dessutom endast under förutsättningarna att länderna genomför ekonomiska och politiska reformer enligt den agenda som Världsbanken, Valutafonden och givarkonsortierna godkänner. Kontroversen om skuldavskrivningarna ska villkoras eller inte står mellan Moderaterna/Folkpartiet på ena sidan och Vänsterpartiets och Miljöpartiets på andra. Denna konflikt speglar en djup politisk klyfta som ingen idag vågar titta ned i.

En svaghet i debatten kring oberoendemålet är att det i mycket tycks ha varit ett honnörsord, förknippat med koloniernas frigörelse. I riksdagsdebatten förekommer egentligen inget utbyte om möjliga strategier för att hantera oberoendemålet i samband med skuldkrisen. Den tillfälliga lösningen skulle ju ha kunnat drivas parallellt med en långsiktighet som skulle kunnat hjälpa länderna till det nödvändiga handelsutbyte och de direktinvesteringar som de flesta partier var ense om. Några resonemang för att bygga upp de nödvändiga funktionerna i ett samhälle, t.ex. innovationssystem, förekommer inte i samband med diskussioner om oberoende, bindning, eller skuldsättning.

Jag noterar också att främst moderaterna kombinerar sitt resonemang om villkor för skuldavskrivning med u-ländernas vilja att använda dessa för utbildning och hälsovård. Med detta synsätt blir skuldavskrivningarna främst förknippade med att täcka kostnader. De blir inte ett medel för att skapa utrymme för investeringar i infrastruktur och produktion, som på sikt skulle kunna bidra till en bättre ekonomisk balans. Min reaktion på detta handlar inte främst om att det skulle vara fel att investera i människors hälsa och kunskaper, men det är frånvaron av de materiella elementen i ett innovationssystem som stör bilden. En annan observation är Moderaternas vilja att dela upp länder i kreditvärdiga och länder som bara ska få gåvor. Kombinerar jag dessa observationer kan jag ana byggstenar i en mur som ska komma att skilja bistånd från handel, stat från marknad och reproduktion från produktion. Samtidigt motsägs denna observation av moderaternas vilja att göra en större del av biståndet tillgängligt för svenska företag, trots att bistandsflödena är så små i förhållande till exportvolymerna. Det går inte att dra några entydiga slutsatser om dragkampen om biståndsmedlen utifrån en analys av debatten kring oberoendemålet.

## Demokratimålet

Demokrati och mänskliga rättigheter har dominerat starkt som tema i riksdagens biståndspolitiska debatt. I detta avsnitt vill jag försöka belysa vilken betydelse debatten om demokratimålet kan ha för möjligheterna att bygga upp innovationssystem, särskilt sådana som skulle lämpa sig för inkluderande utveckling. Tematiken i denna debatt berör hur människor ska kunna få ett ökat inflytande och hur de fritt ska kunna framföra sina åsikter.

Grunden i diskussionen kring demokratin är de mänskliga rättigheterna. De första 22 artiklarna av de 30 i FN:s Allmänna Förklaring av de mänskliga rättigheterna berör frågor som främst ligger inom politikens domän. De blir därför till ett frågekomplex där stater kan kritisera varandra för att inte hålla överenskommelser.

Man kan säga att artikel 25 om levnadsstandarden är grundvalen för det övergripande svenska biståndsmålet om att fattiga människor ska kunna förbättra sina levnadsvillkor. De första 22 artiklarna om fri- och rättigheter är otvivelaktigt fundamentala villkor för att förändring ska vara möjlig. Den svåra delen i förklaringen kommer i artiklarna 23 till 27. Dessa berör rätten till arbete (artikel 23), vila och fritid (artikel 24), levnadsstandard (artikel 25), utbildning (artikel 26), samt vetenskap och kultur (artikel 27). Dessa artiklar rör inte politiken ensam över, och debattinläggen som närmare berör dessa är betydligt färre än de som berör de politiska rättigheterna.

Grunden för min tolkning är att merparten av inläggen refererar allmänt till u-ländernas (d.v.s. staternas) brist på respekt för de mänskliga rättigheterna. Oftast kopplar inläggen mänskliga rättigheter och demokrati som ett begreppspar. De mer tydliga referenserna eller specificeringarna om vilka rättigheter som avses är få. Kopplingen till rättsstaten är den vanligast förekommande specificeringen. Sedan kommer försvaret av det fria ordet i olika former, t.ex. fria media, rätten att uttrycka åsikter, yttrandefrihet etc. Referenser till föreningsfriheten förekommer. De tydligaste exemplen nämnandet av arbetslivsrelaterade rättigheter berör uppgifter om tvångsarbete i anslutning till Bai Bang projektet i Vietnam. Omnämningen om mänskliga rättigheter och fackföreningar förekommer 5 gånger under hela perioden. Kopplingarna mellan marknadsekonomi och respekten för mänskliga rättigheter är mycket vanliga, men kopplingen problematiseras aldrig.

FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna stärker ytterligare den senare delen om levnadsstandard, arbetsvillkor och en kulturberikad fritid. Artikel 7 i denna lyfter fram rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor och artikel 8 rätten att bilda fackföreningar. Artikel 13 är utbildningsparagrafen och denna lyfter fram obligatorisk grundskoleutbildning, men också att yrkes- och teknisk utbildning ska vara tillgänglig för alla, samt att högre utbildning ska göras tillgänglig för alla som har fallenhet. På sikt ska all utbildning vara kostnadsfri enligt konventionen. Det finns exempel på att riksdagen uppmärksammat arbetsparagraferna i samband med debatt om demokrati och mänskliga rättigheter. Jag kommer i slutkapitlet visa några exempel på hur de olika aspekterna av utbildningsparagrafen debatterats, men detta har ingen koppling till debatten om demokratin.

Artikel 15 säger följande:

*”Artikel 15*

*1. Konventionsstaterna erkänner rätten för var och en att*

*a) delta i kulturlivet,*

*b) ta del av vetenskapliga framsteg och deras tillämpning,*

*c) åtnjuta det skydd för ideella och materiella intressen som härrör från vetenskaplig, litterär och konstnärlig framställning som han eller hon är upphovsman till.*

*nödvändiga åtgärderna för att bibehålla, utveckla och sprida vetenskap och kultur.*

*3. Konventionsstaterna åtar sig att respektera den frihet som är nödvändig för vetenskaplig forskning och skapande verksamhet.*

*4. Konventionsstaterna erkänner de fördelar som följer av att det internationella samarbetet och de internationella förbindelserna på vetenskapens och kulturens områden uppmuntras och utvecklas.”*

Denna artikel har, mer eller mindre direkt, varit vägledande i utformningen av det svenska forskningssamarbetet. Den har däremot inte lyfts upp i demokratidebatten.

Jag vill i det följande belysa tre områden där kontroverserna blir tydliga:

- Demokratidebattens historia
- Är det ekonomin som driver demokratin eller demokratin som driver ekonomin?
- Demokratien och marknadsekonomin.

### **Demokratidebattens historia**

Debatten kring demokratin tog fart på allvar under 1980-talet, när socialdemokraterna återvunnit makten 1982. Begreppen demokrati och mänskliga rättigheter är universella begrepp. De är svåra att invända mot med bibehållen trovärdighet. Just därför passar de bra som murbräckor i ett symboliskt våld av det slag som Bourdieu talar om. De är utmärkta redskap för att ändra på doxa.

Med demokratibegreppet har de borgerliga partierna, framförallt moderaterna och folkpartiet, försökt ändra den biståndspolitiska inriktningen på flera plan. Målsättningarna, anslagsstrukturen, ländervalet och kanalerna och arbetsätten har alla varit föremål för debatten om demokrati och mänskliga rättigheter.

De borgerliga har varit lyckosamma i sin strävan att förändra målsättningarna. Från att vara ett mål bland fem andra har mänskliga rättigheter blivit ett av de två perspektiv som ska styra det svenska biståndet. De borgerliga lyckades också förmå socialdemokratiska 1990-tals regeringarna att avsätta särskilda medel i en anslagspost eller att tydligt prioritera demokratifrågorna när anslagstekniken förändrades strax före millennieskiftet. Demokrati och mänskliga rättigheter har blivit det dominerande draget i svenskt bistånd. Detta syns inte minst i Alliansregeringens samarbetsstrategier för olika mottagarländer, där demokrati och mänskliga rättigheter med få undantag är en av de tre sektorer som det svenska biståndet ska verka i.

Mindre framgångsrika har de varit i att förändra valet av samarbetsländer. Ändå var det där kampanjen för ökad uppmärksamhet åt demokratidebatten började. Det so-

cialdemokratiska stödet till de socialistiska länderna Vietnam och Kuba irriterade de borgerliga under 1970-talet. Invändningarna var inte framgångsrika och snart satt den borgerliga trepartiregeringen med det svenska biståndets största industriprojekt någonsin i sitt knä. Bai Bang-projektet i Vietnam irriterade och moderaterna pläderade starkt för vägar ut. Nästa steg i denna debatt var för moderaterna att kräva att svenskt bistånd bara skulle gå till länder som strävar efter demokratiska och marknadsekonomiska lösningar.

För 1980-talets borgerliga opposition var demokratin huvudfrågan. I efterhand är det möjligt att se detta som kalla krigets sista decennium. Att motsättningarna mellan de planekonomiska och marknadsekonomiska samhällssystemen träder fram så tydligt är inte förvånande när man har facit i hand. Att demokratin och de mänskliga rättigheterna blev det bästa slagträet i denna debatt var inte för mig lika självklart. I analysen av biståndsdebatten framstår det däremot tydligt att det är i debatten om dessa begrepp som socialdemokratin mot slutet av decenniet viker ner sitt försvar av planekonomierna.

Det är också under detta decennium som biståndets metoder för att stärka demokrati och mänskliga rättigheter börjar utformas. Bland dessa fanns förvaltningsstödet som lade grunden för det s.k. policybiståndet.

1990-talet var vinnarnas decennium. Det befriade Central- och Östeuropa blev en ny arena för biståndet, där stödet till demokrati och mänskliga rättigheter och reformer som skulle bereda vägen för marknadsekonomin kom att prövas. Demokratisering och liberalisering av de forna planekonomierna i utvecklingsländerna skedde också under denna tid och i den svenska biståndsdebatten befäste de sammanlänkade värderingarna om demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstat och marknadsekonomi.

Demokratisträvandena var dock inte bara en fråga för de forna planekonomierna. Apartheidregimen i Sydafrika föll och med den en rad ekonomiska sanktioner. Diktatorn Pinochet i Chile blev bortröstad sedan internationella påtryckningar fått honom att godkänna en folkomröstning 1988. 1990 hade även han överlämnat makten. Med detta öppnades för friare förbindelser med tidigare delvis stängda marknadsekonomier.

Millennieskiftet kom med nya internationella mål och överenskommelser. Det är också runt denna tid som demokratibegreppet kopplas starkast till reformer i utvecklingsländerna samt till villkor för bistånd och lån. Policybiståndet hade nu mognat, och inom allt fler sektorer förekom budgetstöd och programbistånd. Det allmänna budgetstödet, kopplat till samarbetsländernas strategier för fattigdomsbekämpning innebar att givarländernas gemensamma inblick i statsbudgeten ökade. I detta kom demokrati-biståndet att allt tydligare spela en roll i skiftet att fösa biståndet in i politikens arena.

Nedan vill jag visa bilder från olika regeringsperioder. I dessa syns olika sätt att förhålla sig till hur demokrati och mänskliga rättigheter ska hanteras inom biståndspolitik. Vägen bort från riksdagens biståndspolitiska beslut 1962 har varit lång. En tydlig distans har skapats till formuleringar som *”det är uteslutet att Sverige skulle förknippa sitt bistånd med politiska villkor”* och att *”biståndet således bör ges oberoende av de politiska förhållandena i mottagarlandet”* (Citerat ur reservation 17 (vpk) 1982.)

### *Socialdemokrati 1970-1975*

Det tidiga 1970-talet präglades av ett synsätt där den ekonomiska utvecklingen drev fram demokrati. Genom att biståndet inom alla sektorer *„direkt når gemene man..bör även den kulturella och politiska utvecklingen i fattiga länder påverkas på det sätt som är önskvärt”* (1970:SU84, 1971:UU2 sid 14, 1972:UU6 sid 12, 1974:UU3 sid 89). Utskottet betonade sitt stöd till u-ländernas egna ansträngningar för att åstadkomma en samhällsutveckling i demokratisk riktning (1973:UU3 sid 9). Samtidigt menade de, i linje med 1968 års riksdags beslut, att samarbetet syftade till att *”genom impulser och bistånd utifrån stimulera de fattiga ländernas egna utvecklingsansträngningar .... och medverka till en samhällsutveckling i demokratisk riktning”* (1972:UU6 sid 11).

Synen på att Sverige och biståndet skulle medverka till demokrati levde kvar i 1980-talets socialdemokratiska regeringar (1982:UU20 sid 104). Som uttryck för en strävan mot en rättvisare och mer demokratisk världsordning gav Sverige aktivt stöd till FN:s extra generalförsamlings beslut om en ny ekonomisk världsordning (1975:UU4 sid 10). Detta är en av de få gångerna som riksdagsdebatten hänvisar till någon form av strukturella demokratiproblem på global nivå. I den fortsatta debatten handlar det mest om regeringars politiska inriktning och om individers möjlighet till inflytande.

### *Den borgerliga trepartiregeringen 1976-1981*

När den borgerliga trepartiregeringen tog över 1976 var man lojal mot 1970 års överenskommelse om principerna för svenskt bistånd. Såväl det övergripande biståndsmålet som de fyra delmålen skulle vara likvärdiga och utskottet betonade att enighet rådde (1978:UU27 och 1979: UU20). Sverige skulle i första hand samarbeta med länder vilkas regeringar strävade mot ekonomisk och social utjämning och för en samhällsutveckling i demokratisk riktning. Moderaterna tyckte i en reservation att dessa kriterier var otillräckliga och ville också ha med kriterier för när biståndet skulle kunna avbrytas, t.ex. när ett biståndsmottagande land gjorde militära angrepp på ett annat land (1976:UU17 sid 33).

Därmed var en långvarig diskussion om villkor och urvalskriterier igång. 1980 pekade utskottsbetänkandet på att urvalet kunde vara svårt. Ekonomisk tillväxt kunde vara stor utan att det skedde någon ekonomisk och social utjämning, i andra fall tvärtom. Demokrati i vår mening, med flerpartisystem och parlamentarism kanske saknades, men medborgarna kunde ändå göra sina åsikter höra. Även där parlamentarisk demokrati fanns kunde det visa sig att vissa samhällsgrupper dominerade och att de fattiga inte deltog i beslutsprocesser. Beskrivningen av ett land utifrån sådana kriterier kunde i sig själv vara subjektiv, skrev utskottet (1980:UU20 sid 21).

### *1982-1990*

Då socialdemokraterna återvände till regeringsställning 1982 berättade de om ett allt starkare folkligt krav på demokrati i diktatorländer i Afrika, Asien och Latinamerika (1983:UU15 sid 15). Folkligt deltagande i utvecklingsprocesser sågs av utskottet som en förutsättning för bestående och effektiva resultat av biståndet (1983:UU15 sid 24). Moderaterna och folkpartiet hade helt andra bilder av denna utveckling. Folkpartiet

angrep tidigare synsätt som betraktat demokrati som en lyx och angav två källor till denna felbedömning. Folkpartiet hade svårt att förlika sig med motståndarnas tro att endast socialistiskt styrda, starka stater kunde skapa den disciplin som krävdes för industrialisering. En annan, felaktig, förklaring enligt Folkpartiet, var att länder som nyligen skaffat sig oberoende, med en stor analfabetism och hunger, måste ta hand om detta innan de tog tag i demokratin (1983:UU15 sid 99-100). Folkpartiet anförde att yttrandefrihet, fria val och fri partibildning är villkor som måste vara uppfyllda för att en stat skall räknas som demokrati. Man måste vara medveten om svårigheterna i en demokratisk utvecklingsprocess, men kraven får för den skull inte ställas lågt (1986:UU10 sid 17, folkpartimotionen U216). Moderaterna återupprepade 1987 att demokratin och respekten för mänskliga rättigheter inte längre kunde ses som en lyx. Bristen på demokrati berodde på att mottagarländer valts på grund av sin socialistiska politik. Det svenska biståndet hade gjort det möjligt att nonchalera demokratiska fri- och rättigheter och givit stöd till en ekonomisk politik som lett till stagnation och ökad fattigdom. Det var därför ingen tillfällighet att ett stort antal av de svenska biståndsländerna pinades av inbördeskrig. Bistånd har gått till regimer på ett sådant sätt att det kunnat uppfattas som ett stöd för regimer gentemot inhemsk opposition (1987:UU20 sid 119 motion U225).

Det socialdemokratiskt dominerade utskottet gav det borgerliga synsättet ett erkännande i 1988 års betänkande: *"Demokrati är ett vitt begrepp, men respekten för grundläggande mänskliga rättigheter - för liv, frihet och personlig integritet - är dess omistliga kärna. Därför kan aldrig kränkningar av mänskliga rättigheter accepteras i något land, inte heller med hänvisning till att andra samhällsmål för tillfället skulle vara viktigare."* (1988:UU18 sid 45) Utskottet anslöt sig till huvudtanken bakom yrkande 8 i motion U202 (fp): *"att demokratimålet skall ges ökat utrymme i det biståndspolitiska beslutsunderlaget."* (1988:UU18 sid 46) Utskottet fortsätter sin vändning i betänkandet 1989: *"Därför är det inte godtagbart att - som sker i vissa länder - förklara brist på demokrati eller respekt för mänskliga rättigheter med att hänvisa till tradition, historia och ideologiskt synsätt. Inte heller kan det förhållandet att varje land genomgår en unik utvecklingsprocess rättfärdiga att t.ex. vissa rättigheter framhävs på bekostnad av andra"* (1989: UU15 sid 51).

### 1991-1993

Den borgerliga fyrtipartiregeringen tog makten 1991 när Berlinmuren och Sovjetunionen fallit. Med socialismen borta fanns utrymme för ett tillmötesgående. Utveckling måste baseras på de historiska och kulturella förutsättningar som råder i varje land, men det är i *"frihet och demokrati som den kulturella särarten bäst kan tas till vara"* (1991: UU15). Det nya utskottet fortsatte också att tona ned åsiktsskillnader: *"Det finns enligt utskottets bedömning en hög grad av samstämmighet mellan motionerna och regeringens inställning i fråga om riktlinjerna för det bistånd som ges för att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Demokratimålet i det svenska biståndet innebär att Sverige fäster avgörande vikt vid demokratin betydelse för ett effektivt bistånd"* (1991: UU15).

Socialdemokratin blickade i sina motioner under fyrpartiregeringen tillbaka på demokratins tillkomst i de industrialiserade länderna och föreslog att dessa skulle ligga till grund för diskussionen om u-ländernas demokratisering. Demokrati måste erövrats, så som i Sverige när folkrörelserna bildades och aktivt krävde demokrati. Samtidigt behövdes en förståelse för att demokratins institutioner utvecklas olika i olika länder. Flera av de demokratiska rörelserna i andra länder var unga och verkade i länder med seglivade icke-demokratiska strukturer och starka klassamhällen. Social frustration, stora ekonomiska svårigheter samt nationalistisk och annan intolerans försvårade den politiska omvandlingen. De demokratiska rörelserna sattes på prov av ekonomiska kriser och sociala orättvisor och behövde därför allt vårt stöd (1991:UU15). Socialdemokraterna underströk vad de sagt i sin motion U250 (s), 1992: *"att kärnan i solidaritetens idé är de fattigas rätt till sin människovärdighet. På samma sätt som kraven på rösträtt och rätt till arbete i Sverige gick hand i hand måste i dag kraven på en mer demokratisk och en mer rättvis världsordning också gå hand i hand."* (1992:UU15 Reservation 2) (1993:UU15 Reservation 3 (s)). I motionen U250 framförde socialdemokraterna också kritik mot att regeringen ofta tenderade att inta en alltför förenklad villkorande attityd, snarare än en främjande långsiktig strategi. Enligt motionen kunde inte demokrati kommenderas fram utan måste växa och erövrats inifrån. (1992:UU15 Demokrati och mänskliga rättigheter Sammanfattning av motionerna)

1994-2005

När den socialdemokratiska regeringen återkommit till makten 1994 och omorganiserat biståndets myndighetsstruktur 1995, gjorde man följande uttalande: *"Förutsättningarna för demokratistöd förändrades i början av 1990-talet. Nästan hela Latinamerika hade genomfört val och Sydafrika genomförde sina första demokratiska val. Att fördjupa demokratins kultur blev en central uppgift i biståndet"* (1996:UU15). Regeringen ville därför utforma en ny svensk Afrikapolitik som tog *"hänsyn till mottagarländernas nyvunna demokratiska erfarenheter"* (1996:UU15 Under 4.2 Afrika Budgetpropositionen). För Centralamerika såg regeringen också ökade möjligheter att med demokratiska medel möta de utmaningar och problem som regionen står inför, men tillade att: *"Akut fattigdom, ojämn inkomst- och förmögenhetsfördelning, svåra sociala förhållanden, svaga institutioner, inklusive outvecklade rättsväsenden, korruption och ökande narkotikahandel hämmar dock såväl den demokratiska som den ekonomiska utvecklingen"* (1996:UU15 Under 4.4 Latinamerika (Budgetpropositionen)).

Om socialdemokraterna med dessa proklamationer hade hoppats dämpa debatten om demokratimålet hade de fel. Moderaterna hävdade att de prioriterade området demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktlösning högre än regeringen. Framsteg på dessa områden är själva förutsättningen för en hållbar social utveckling och skulle därför ha ökat anslag (1994:UU15 Under Reservationer 109. Medelsram för Bistånd till demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktlösning (mom. 116)).

Under den senaste socialdemokratiska regeringsperioden fokuserades det internationella biståndets uppdrag mot den utbredda fattigdomen. Detta mål hade varit det främsta i det svenska biståndets historia, men hamnade nu också högst upp bland de mul-

tilateral organisationernas mål. Vänsterpartiet konstaterar i motion 2000/01:U211 (v) att frågan om demokrati kom upp i praktiskt taget alla diskussioner om bistånd. (2000:UU2 ) Kopplingen mellan fattigdomsproblemet och demokratin var inget undantag till denna observation. Utskottet instämde t.ex. med motion U207 (c) i att ställa demokratifrågorna i fokus för den syn som präglar det svenska arbetet kring fattigdomsproblematiken (1997:UU15 ). Ett demokratiskt styrelseskick och respekt för mänskliga rättigheter var en förutsättning för att utvecklingsarbetet skulle kunna bidra till stabila och rättvisa samhällen (1998:UU2 ). Biståndets roll skulle nu vara att skapa förutsättningar för att de fattiga själva skulle ta makten över sin framtid, förvandlas från objekt till subjekt för sin utveckling (1998:UU2 ). Den första biståndspropositionen efter millennieskiftet refererades i utskottsbetänkandet år 2000: *"Fattigdomsbekämpning är i hög grad en fråga om att utmana rådande maktstrukturer och egenintressen. Delaktighet och kontroll över resurser är nyckelbegrepp för att ge enskilda människor, inte minst kvinnor, möjlighet att påverka sina liv och ta sig ur sin fattigdom. Ofta är det männen som i kraft av traditioner och gällande värderingar tar makten över resurserna. Demokratisering är ett sätt att sprida makten på fler händer på alla nivåer även inom familjen. Att föra in ett rättighetsperspektiv i strävandena att minska fattigdomen innebär att lyfta upp principen om allas lika rätt och värde."* (2000:UU2 )

Det var också socialdemokraterna som mot slutet av sin regeringsperiod knöt ihop säcken kring debatten om demokratibiståndet. Därmed manifesterades att den borgerliga kampanjen om att sätta demokrati högt på dagordningen hade vunnit framgångar: *"demokrati är starkt förknippat med utveckling och att demokrati behövs för att minska världens fattigdom. Demokrati och bistånd hör ihop och demokratiska inslag behövs därför i biståndspolitik"* (2005:UU2 sid 27). Utskottet konstaterade 2005 att *"det svenska utvecklingsarbetet har en tonvikt på demokrati och mänskliga rättigheter både som mål, och som medel för utveckling. .... En fungerande rättsstat och god samhällsstyrning utgör förutsättningar för deltagande, inflytande och åtnjutande av mänskliga rättigheter för alla"* (2005:UU2 sid 31).

2006-

Den nya Alliansregeringen fastslog i budgetpropositionen 2006: *"att biståndet är ett av de viktigaste instrumenten för att bekämpa fattigdom och därmed bidra till en säkrare och mer demokratisk värld"* (2006:UU2 sid 10). Utskottet välkomnade detta (2006:UU2 sid 13). Sedan dess har utskottsbetänkandena återgivit Alliansregeringens tematiska satsning på demokrati och mänsklig rättigheter i rubriker och referenser till regeringsdokument. Utskottet har däremot inte alls debatterat kring demokratins samband med utveckling. Intressant är att uttalandet efter 30 års borgerlig kampanj i riksdagen för att prioritera demokratin återvänder till en ordföljd där fattigdomsbekämpningen kommer först och sedan bidrar till demokrati.

Det är värt att notera att utskottet inte diskuterar något om demokrati som villkor under Alliansregeringen. Enda undantaget är Miljöpartiet och Vänsterpartiet, som tillsammans i en reservation 2011 säger: *"Ågarskap är en fråga om demokrati men också om effektivitet. Om biståndsmedel ska leda till långsiktiga förändringar krävs att mottagaren*

*äger sin egen utveckling. Därför måste besluten om landets utveckling fattas av invånarna själva - detta är grunden för demokrati. Allt utvecklingsbistånd ska utgå från respektive mottagarlands egna behov. Dess suveränitet ska respekteras och inte förknippas med ekonomiska villkor.*” Bakgrunden till uttalandet är Världsbankens och Valutafondens villkor: ”Det är i sig inget anmärkningsvärt att sätta upp villkor, men vi är starkt kritiska till hur kraven många gånger utformats och på vilka grunder de har tillkommit.”

Denna fråga får bli ledsagande i hur jag fortsättningsvis behandlar debatten om demokratimålet och hur det eventuellt kan bidra till uppbyggnaden av innovationssystem. Grunderna för demokratimålets framskjutna position och hur kravet anses gälla är väsentliga, framförallt om man vill tänka på möjligheter för innovation för inkluderande utveckling.

### **Är det ekonomin som driver demokratin eller demokratin som driver ekonomin?**

Moderater och folkpartister beskyllde på 1980-talet riksdagens vänstersida för att de såg demokrati som en lyx som inte kunde införas innan den ekonomiska och sociala utvecklingen nått tillräckliga nivåer. En mildare variant av ”lyx-beskyllningen” återges i ”Politiken för Global utveckling” från 2003: *”Respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning har inte lyfts fram tillräckligt i tidigare utvecklingsansträngningar.”* (Prop. 2002/03:122 sid 16)

Det är svårt att hitta uttalanden i utrikesutskottets eller statsutskottets betänkanden från 1960 och 1970-talen som skulle ge skäl för beskyllningarna. Jag kan inte hitta belägg för att vänstersidan framfört synpunkten om att demokrati skulle vara en lyx. Givetvis kan sådana argument ha framförts i andra sammanhang, och kritiken kan också ha haft en mer uttalad måltavla i socialdemokratins syn på den starka staten. Henrik Berggren (2010) berättar i sin levnadsteckning över Olof Palme att denne tillsammans med statsministern Erlander under sent 1950-tal anslöt sig till en syn på samhällsutveckling enligt psykologen Maslows behovspyramid. Behoven av mat värme och skydd kommer då före mer anspråksfulla krav på kärlek, erkännande och självförverkligande. Berggren kopplar detta till en tidsanda där brittiska Labour och ekonomer som J.K. Galbraith också argumenterade för ett starkt samhälle som kunde ta hand om stigande förväntningar. Att 1950-talets och 1960-talets utvecklingsekonomiska teorier i stort utelämnade mjuka aspekter och maktperspektiv kan också ha bidragit till en uppfattning om att demokratin var satt på undantag och betraktades som lyx.

Jag ser det ändå som intressant att försöka förstå hur riksdagen har tolkat sambandet mellan ekonomisk utveckling och demokrati över åren. Jag försöker se utvecklingsproblematiken ur ett innovationsperspektiv och vill se var de möjliga öppningarna finns för att koppla bistånds och utvecklingspolitik till innovationspolitik. Jag har då hittat följande synsätt i utskottsbetänkandena:

- Det är svårt att utveckla demokrati i en svag ekonomi
- Ekonomiska och sociala framsteg leder till demokrati
- Ekonomisk och demokratisk utveckling kräver fördelning

- Demokrati ger individen inflytande att påverka den ekonomiska utvecklingen
- Ekonomi och demokrati står i ett ömsesidigt förhållande
- Hållbar ekonomisk och social utveckling är beroende av demokrati
- En balanserad syn?

### *Svårt att utveckla demokrati i en svag ekonomi*

De tydligaste utslagorna om att svåra ekonomiska förhållanden är en broms för demokrati gjordes av socialdemokraternas beskrivning av svårigheterna med demokratiutvecklingen i Latinamerika sedan militärdiktaturerna börjat falla. Inte heller dessa kan egentligen bindas till någon syn på att demokrati skulle vara en lyx. Socialdemokraterna försökte under det sena 1970-talet få den borgerliga regeringen att stödja nyligen demokratiserade länder i Karibien och hänvisade 1978 till dessa länders ”*prekära ekonomiska situation innebär ett hot mot den spirande demokratin*” (1978:UU27 sid 97 Reservation 9 (s)). Utskottsbetänkandet samma år byggde vidare på resonemanget med uttalandet att ”*den ekonomiska och sociala situationen i många u-länder gör det svårt att förverkliga en i västerländsk mening fungerande demokrati*”, men tillade att kravet på ett folkligt deltagande i beslutsprocesser måste gälla alla system (1981:UU20 sid 95 Reservation 5 (m)). DRYGT tio år senare, 1989, beskrev den socialdemokratiska regeringen att Latinamerika gjort betydande framsteg i demokratisk riktning trots fortsatt skuld kris, stora inkomstskillnader och ekonomiska svårigheter (1989:UU15 U-ländernas situation och ekonomiska utveckling). Efter ännu en tioårsperiod, 1999, var beskrivningen att den politiska utvecklingen i Sydamerika varit positiv, men att demokratin var bräcklig, bland annat på grund av ekonomisk recession (1999:UU2 Samarbete med länder och regioner, Utskottets övervägande, Latinamerika). Beskrivningen 2001 utvecklade detta pessimistiska perspektiv genom att peka på att regelbundet genomförda val inte automatiskt innebär att demokratin stärks. Presidenterna hade koncentrerat makten på parlamentens bekostnad, ekonomiska reformprogram hade undergrävt förtroendet för de traditionella politiska partierna rättssystemen var outvecklade och korruptionen utbredd (2001:UU2 Samarbetet med länder och regioner Latinamerika).

### *Ekonomiska och sociala framsteg leder till demokrati*

Det finns ett större antal exempel på argument att ekonomiska och sociala framsteg leder till demokrati. Dessa argument framfördes efter ”demokrati som lyx”-debatten. Vänsterpartiet efterlyste 1986 att demokratimålet skulle konkretiseras och inriktas på de fattigastes reella behov och på de möjligheter folkflertalet har att få del av samhällsutvecklingen. I vårt eget samhälle var det demokratiska genombrottet en följd av ekonomiska och sociala framsteg, framhöll motionärerna (1986:UU10 motion U218 (vpk)).

Även (fp), som under 1980-talet argumenterat hårdast för demokratimålets överordning kunde samtidigt föra ett annorlunda resonemang. Sverige borde stödja projekt som gynnade uppkomsten av inhemskt enskilt företagande, hantverk, småindustri och lantbruk. Tillsammans med att främjad export från u-länder skulle detta ha betydelse

för u-ländernas ekonomiska utveckling och för en demokratisk samhällsutveckling (1987:UU20 Enskilt ägande, småindustri, landsbygd, Sammanfattning av motionerna).

Vid millennieskiftet ansåg (c) att de fattiga staternas ekonomi måste växa för att de skall kunna bli stabila, demokratiska och skapa sig en plats i världsekonomin. Det behövdes stora investeringar i utvecklingsländernas sociala och ekonomiska infrastruktur för att locka privata investerare. (2000:UU2 Reservation 10. (c)).

Under de senaste åren i opposition mot Alliansregeringen har socialdemokratin förespråkade *”en tydlig solidaritetspolitik som katalysator för ekonomisk utveckling, vilket fungerar som pådrivande för rättigheter och demokratisering.”* Denna politik borde kraftsamla där Sverige har ett mervärde i form av erfarenhet och kunskaper. Kunskaper hos utvecklingsländernas diaspora skulle tas till vara på ett bättre sätt. Sverige borde mer aktivt stödja entreprenörskap i utvecklingsländer och därmed också bidra till att stärka kvinnors ställning, som när de får styra sina liv också påverkar det egna landets utveckling (2011:UU2 sid 17) (2011:UU2 Sid 66 Reservation PGU och fattigdomsbekämpning, punkt 7 (s)).

#### *Ekonomisk och demokratisk utveckling kräver fördelning*

Det förekommer också i debatten inlägg som lägger in fördelning av ekonomisk tillväxt som den förmedlande länken mellan ekonomi och demokrati. I Socialdemokraternas proposition 1984 beskrevs denna orsakskedja: *”Så är tillväxt ett väsentligt medel för ekonomisk och social utjämning, och en tillväxt vars frukter fördelas rättvist blir ett medel för fortsatt tillväxt. Utjämningen är i sin tur ett medel i demokratiseringen”* (1984:UU12 sid 12 Allmänna riktlinjer för utvecklingssamarbetet Propositionen). Med detta resonemang pekar Socialdemokraterna på att biståndsmålen också är varandras medel i utvecklingen. Moderaterna för i motion U218, 1988 också in fördelningsspolitiken i beskrivningen, men med en något annorlunda orsakskedja: *”Tillväxt och demokrati ger förutsättningar för en fördelningsspolitik som gynnar de fattiga. Jordbruket och småföretagen är grunden för ekonomin”* (1988:UU18 sid 35). Ytterligare en variant på orsakssambandet ges av Socialdemokraterna i opposition 1992: *”kärnan i solidaritetens idé är de fattigas rätt, rätt till människovärdighet och rätt till frihet från armod och förtryck. .... ökningen av inkomstgapen mellan rika och fattiga måste hejdas och vändas. De ekonomiska villkoren påverkar förutsättningarna för demokrati och fred”* (1992:UU15 Socialdemokratiska partimotionen U250)

De tre citaten ger tre olika orsakskedjor mellan ekonomisk tillväxt, fördelning och demokrati. Tillväxten står i alla tre som utgångspunkten, frågan handlar om demokratin behövs för att utjämning eller om utjämningen är det som leder till demokratin. I denna skillnad ligger frågan om demokratin endast utspelar sig på politikens, d.v.s statens planhalva eller om den också är en angelägenhet att hantera i marknadens cirkulation av varor och tjänster?

#### *Demokrati ger individen inflytande att påverka den ekonomiska utvecklingen*

Argumenten kring ”inflytande” faller inom ett brett register. Bland argumenten för demokratibistånd har utskottet fått höra att inflytande är en förutsättning för att nå

utvecklingsmålen, för fredlig utveckling eller under senare tid, målet om en hållbar utveckling (1982:UU20 sid 91 Reservation 5 (m)); (1983:UU15 Reservation 5. (m) ); 1984:UU12 Reservation 4 (m) (1983;UU15 Reservation 7. (fp)) (1990:UU15 partimotion U239 (mp)); (1996:UU15 1.4).

I utsagor från de partier som hårdast drivit demokratifrågorna är inflytande något som ett demokratiskt samhälle ger till medborgaren (1982:UU20 Reservation 5 (m)); (1983:UU15 Reservation 5. (m)); 1984:UU12 Reservation 4 (m) (1990:UU15 Demokratifrämjande bistånd ) (2000:UU2 Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, motionerna). Min läsning av detta är att man gärna vill se demokratin som något som de styrande ska erbjuda folket. Folket ska i sin tur, som Folkpartiet sade 1983, ha *"möjligheten att göra sin stämma hörd - och ha en avvikande uppfattning, eller att kräva sin rätt att utse nya ledare om de gamla missköter sig"* (1983;UU15 Reservation 7 (fp)). Hos miljöpartiet kan man ana möjligheten av en demokrati som istället kommer från folket när de pratar om inflytande i termer av människans tillit till sin egen förmåga (1990:UU15 partimotion U239 (mp)).

Inflytande i den politiska sfären är inte oproblematiskt, ansåg utskottet år 1980. De menade att även om ett land hade en parlamentarisk demokrati så dominerade vissa samhällsgrupper och de fattigaste möjlighet att delta i beslutsprocesserna var begränsad (1980:UU20 sid 23). Vänsterpartiet hävdade 1982 och 1983 att industri och företagarintressen fick allt större inflytande, på bekostnad av den demokratiska utvecklingen i u-länderna (1982:UU20 sid 134 ); (1983:UU15 sid 125 ). Människors möjlighet att styra utvecklingen på ett demokratiskt sätt är en byggsten i solidariteten med de fattiga länderna enligt miljöpartiet 1990 (1990:UU15 partimotion U239 (mp)). Det är ett värde i sig att människor får inflytande över sitt eget liv genom de politiska systemen, sade socialdemokraterna år 2000 (2000:UU2). Öppen debatt och kritisk granskning av regeringsmakten skulle kunna leda till gemensamma ansträngningar för att lösa samhällsproblem ansåg utskottet 1984 (1984:UU12 sid 14). För detta finns det metoder, sade folkpartiet 1986: bidrag till fria massmedier och andra liknande insatser som kan främja ett ökat folkligt inflytande (1986:UU10 sid 24). Hur det folkliga inflytande över det egna livet genom de politiska processerna faktiskt ska se ut ges ingen djupare förklaring av något parti, annat än att det ska främjas som utskottet sade 1987 (1987:UU20 ). Ett eko av detta allmänt hållna uttalande hördes i ett citat av OECD:s biståndschef som vill skifta synsättet till att se de fattiga som aktörer och inte som mottagare (2005:UU2 sid 70).

Inflytande kan i princip gälla både i politiken och i ekonomin enligt folkpartiet och moderaterna år 1990 (1990:UU15 Demokratifrämjande bistånd ). Folkpartiet pekade år 2000 på de fattigas inflytande anför den politiska sfären, över landets utveckling och fördelningen av resurser (2000:UU2 Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, motionerna ). Miljöpartiet såg 1990 ett sådant inflytande som en väg för människor att tillgodose sina behov och att utjämna den obalanserade tillgången till resurser (1990:UU15 partimotion U239 (mp)). En motsvarande hållning hade Socialdemokraterna år 2000 när de påpekade att inflytande sprider makt och resurser (2000:UU2 Verksamheten under politikområdet Propositionen ).

I debatten kom det egentligen aldrig fram några stora idéer om hur de fattiga ska få ökat inflytande över ekonomiska resurser. De mest konkreta förslagen som ges i utskottets betänkanden är av tidigt datum. 1983 föreslog utskottet stöd till fackföreningsrörelser och Kooperation för att öka den ekonomiska demokratin. De borgerliga partierna föreslog ökade resurser till enskilda organisationer för att bygga upp demokratiska institutioner i u-länderna som skulle ge människor inflytande (1987:UU 20). Vanliga utskottsförslag under 1980-talet var att biståndsinsatserna skulle utformas för ett folkligt inflytande i planering och genomförande, vilket i sin tur skulle bidra till en demokratisk utveckling (1983:UU15 sid 14);( 1985:UU15 Allmänna riktlinjer för biståndet Propositionen );( 1989:UU15 sid 93).

#### *Hållbar ekonomisk och social utveckling är beroende av demokrati*

Folkpartiet har mer än något annat parti argumenterat för att demokratin är den viktigaste förutsättningen för utveckling. Vid millennieskiftet hade de finslipat argumenten: *”Demokrati medför positiva effekter som gynnar utvecklingen i landet. Utan demokratiskt styre ingen långsiktig, uthållig och stabil utveckling. Jag menar att demokrati och respekt för mänskliga rättigheter också har ett egenvärde. De är alltså inte endast ett medel att skapa utveckling utan en förutsättning för och en del av själva utvecklingsbegreppet... .. Utveckling sker då människor har verktygen i sina egna händer.”*( 2001:UU2 Reservation 5. (fp) );(2000:UU2 Reservation (Kd)). Centerpartiet instämde redan under sent 1980-tal i sambandet mellan ett demokratiskt styrelseskick och en stabil positiv ekonomisk utveckling (1989:UU15 sid 39) (1989:UU15 sid 50). Liksom folkpartiet gav de år 2000 mer konkreta exempel på hur detta samband såg ut (2000:UU2 Ekonomiska reformer, Motionerna). Kristdemokraterna gav sig några år senare också in i denna mer konkretiserande debatt (2004:UU2 Reservation (kd)).

Läser man dessa inlägg bredvid varandra ser man också hur olika demokratiproblemet kan angripas. Folkpartiet har en viss metafysik över sina resonemang, där demokratin som sådan genomsyrar samhället och får det att utvecklas. De visar på två drivkrafter, den ena att *”människor har verktygen i sina egna händer”*, den andra att politiker som vill bli omvalda driver på utvecklingen som därmed blir långsiktig och hållbar. Folkpartiet fick ett uttryckligt medhåll av Kristdemokraterna (2000:UU2 Reservation (Kd)) när det gällde politikernas vilja till omval som utvecklingskraft. Centerpartiets lista var en lång rad av de idag mest vanliga reformåtgärderna i den politiska ekonomin (förbättrade statsfinanser, rättssäkerhet etc), med tillägget *”...och ett regelverk som befrämjar demokrati, öppenhet och effektivitet är därför nödvändiga förutsättningar för att en hållbar ekonomisk tillväxt skall kunna skapas”*(2000:UU2). Kristdemokraterna gav också en lista på flertalet av de politiska åtgärder som kommer på tal när det gäller ekonomisk och social utveckling (krediter, kunskap och teknologi, småföretagsamhet, bostäder etc), också de med ett tillägg: *”För att dessa grundläggande åtgärder skall få bärighet måste demokratin på alla nivåer i samhället stärkas och korruptionen bekämpas”*(2004:UU2 Reservation (kd)).

Det mesta hade sagts förut, men tålde säkert att upprepas. 1989 angav den socialdemokratiska regeringen att hållbara lösningar på de ekonomiska och sociala utveck-

lingsfrågorna är beroende av en demokratisk samhällsutveckling. (1989:UU15 sid 32) Utskottet såg samma år gryende insikter i u-länderna i samma riktning (1989:UU15 sid 50). Man kan av utdragen ovan ana ett lärande i riksdagen men att viljan till politiska motsättningar dämpar möjligheterna att gå djupare i detta lärande. Insikterna så många utvecklingsaspekter hänger samman och att demokrati och mänskliga rättigheter har en nyckelfunktion för hållbar utveckling polariserar mer än de enar. Folkpartiets krav på att överordna demokratimålet möts av den socialdemokratiska utskottsmajoriteten med att *”demokrati och mänskliga rättigheter bör genomsyra hela utvecklingsarbetet snarare än befästas som ett separat delområde skilt från den övriga verksamheten”* (2001:UU2).

#### *Ekonomi och demokrati står i ett ömsesidigt förhållande*

Lärandet i demokratidebatten har pågått sedan tidigt 1980-tal. Många försök har gjorts att dämpa polariseringen mellan demokratimål och målen för ekonomisk och social utveckling. *”en gynnsam social och ekonomisk utveckling främjar demokratin och vice versa”*, sade utskottet under socialdemokratin år 1990. Utskottet bekräftade då också synen på demokrati som en drivkraft i utvecklingen och angav detta som stör för en integrerad syn på biståndets demokratifrämjande aspekter (1990:UU15 ). Under den borgerliga fyrtireregeringen sade utskottet i princip samma sak: *”Ett öppet och demokratiskt styrelseskick och respekt för mänskliga rättigheter gynnar också ekonomisk utveckling samtidigt som brist på social och ekonomisk utveckling försvårar demokratisering”*(1992:UU15);( 1993:UU15) , och denna formulering stod kvar som utskottets mening även när socialdemokratin återtagit makten 1994.

Efter ytterligare ett antal år och många diskussioner om biståndsmålen inbördes ordning och behovet av konkretisering kunde utskottet 2004 presentera resultatet av Globkom-utredningen och regeringens proposition om en ”politik för global utveckling. I denna görs ett försök att förklara att demokrati, liksom mänskliga rättigheter och jämställdhet, är grundläggande värderingar. Dessa värderingar ska, genom vad som kallas ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv på utveckling, styra de mer materiellt påtagliga utvecklingsaspekterna som hantering av naturresurser och miljö, ekonomisk tillväxt, social utveckling och trygghet (2004:UU2 sid 9). Denna indelning i symboliska värdefrågor och materiella åtgärder skulle kunna ha blivit en salomonisk lösning demokratidebattens ”höna eller ägg”-fråga.

#### **Demokrati och marknadsekonomi**

Demokratibegreppet stod inte ensamt som paroll när moderaterna deltog i angreppen på socialdemokraternas bistånd till socialistiska länder. Det parades ihop med begreppet ”marknadsekonomi” i årliga motioner och reservationer under perioden 1983 till 1986 och ställdes då i motsats till de socialistiska planekonomierna i samarbetsländerna. Utskottsberäkningarna redovisar vid tio tillfällen under denna period att moderaterna pläderar för att förutsättningarna för ett effektivt bistånd förbättras om det riktas till länder som strävar efter demokratiska och marknadsekonomiska lösningar. De kopplade också demokratin till mera projektbistånd istället för landramar och till ökad samverkan med svenskt näringsliv (1983:UU10 sid 23) (1984:UU12 sid 20).

Utskottets svar var att det inte fanns något enkelt samband mellan biståndets effektivitet och politiskt system i mottagarlandet. Utskottet kunde inte dela motionärernas mening att samarbete med marknadsekonomier var en förutsättning för höjd effektivitet i utvecklingsarbetet (1984:UU12 sid 29) (1986:UU 10sid 34).

Moderaterna har fortsatt att argumentera för kopplingen marknadsekonomi ända fram till dess att de fick makten över biståndet 2006. Den tidiga inriktningen på val av länder som redan hade demokrati och marknadsekonomi byttes 1987 till en plädering för att biståndet ska inriktas på att hjälpa länder att utveckla demokrati och marknadsekonomi. De fick stöd av de övriga borgerliga partierna för detta krav 1987 (1987:UU20 sid 24). Styrkta i sitt krav av omvälvningarna i Östeuropa, sade Moderaterna därför: *"Skall u-länderna kunna ta sig ur sin fattigdom krävs det liksom för Östeuropa en utveckling mot både demokrati och marknadsekonomi"* (1989:UU15 sid 38). Särskilt vill partiet se en sådan inriktning på biståndet till Vietnam (1989:UU15 sid 99) (1990:UU15 Reservation 90). Moderaterna ville också att Sverige skulle verka för att föra in en sådan utvecklingssträvan i FN:s utvecklingsstrategi för 1990-talet (1989:UU15 sid 49). Samtidigt önskade moderaterna att en parlamentarisk kommitté skulle tillsättas och ge förslag på en ny biståndsinriktning för demokrati och marknadsekonomi (1989:UU15 sid 71). Folkpartiet gav eldunderstöd i denna debatt 1990: *"Sambandet mellan ekonomisk och politisk pluralism bör markeras tydligare i det demokratifrämjande biståndets riktlinjer"* (1990:UU15 Demokrati och mänskliga rättigheter Sammanfattning av motionerna). Folkpartiet ställde sig också bakom stöd till Östeuropas omvandling till demokrati och marknadsekonomi (1990:UU15 Reservation 2), tillsammans med Centern och Miljöpartiet (1989:UU15 Reservationer 1).

När moderaterna väl kom i regeringsställning 1991-1993, blev kravet en del av biståndspropositionen 1992: *"För fördelningen av biståndsmedel är alltså mottagarländernas agerande med avseende på demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, utveckling av marknadsekonomi och effektivitet i biståndet av betydelse"* (1992:UU15 Principer och riktlinjer Propositionen). Kravet kopplades också till en "sund ekonomisk politik, med makroekonomisk anpassning och strukturella reformer, och åtgärder för att minska de fattigaste ländernas skuldproblem (1992:UU15 Principer och riktlinjer Propositionen). Propositionen 1993 skrevs med liknande formuleringar med tillägget att biståndet skulle inriktas på insatser som stärkte ländernas förmåga till ett gott styrelseskick, "good governance" (1993:UU Mål och förutsättningar för det svenska utvecklingsarbetet). Ett annat tillägg var att dialogen med biståndsmottagarna skulle göra klart att biståndets omfattning och inriktning var beroende av hur väl dessa områden utvecklas (1993:UU Mål och förutsättningar för det svenska utvecklingsarbetet). Detta år talade regeringen också om att bidragen till skuldlättnader genom internationella organisationer ska *"kunna utgå till länder som för en utvecklingsfrämjande politik i riktning mot marknadsekonomi och demokrati"*. (1993:UU C 4. Stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnad Propositionen)

I utskottets svar på 1992 års proposition går det att se en intressant glidning. Biståndet förändras hela tiden, säger utskottet och ger som exempel en lång lista som också innehåller förslag från motioner från (c), (v), och (s). Dessa motioner handlar om

det mesta som biståndet sysslar med, miljö, infrastruktur, befolkningsfrågor, stöd till kvinnor, livsmedelsförädling och hantverk/småindustri. I denna listning nämnde utskottsbetänkandet först av allt *”ökad betoning på bistånd för att medverka till en marknadsbaserad ekonomisk-politisk miljö som gynnar tillväxt, bistånd för att stödja ett lands institutionella kapacitet, bistånd för att främja demokrati och mänskliga rättigheter”* (1992:UU15 Övergripande principer och riktlinjer, Utskottet ) Denna listning läser jag med Bourdieus glasögon. Genom att hänvisa till det universella och det som ingår i mottagarens nuvarande ”habitus” blir det symboliska våldet mildt när avsändaren vill förändra ”doxa”.

Utskottet hänvisade också till Europarådets resolution 981 (1992) som sade att biståndet skulle främja uppbyggnaden av en marknadsinriktad ekonomi som är effektiv, miljömässigt riktig och socialt rättvis och att utvecklingsländerna å sin sida måste förbinda sig att göra sina ekonomier effektivare och marknadsorienterade (1992:UU15 Sammanfattning av Europarådets resolution 981 (1992)). Folkpartiets ställer i sin motion samma krav på nyordning för det EG gemensamma biståndet som på vårt nationella bistånd, med krav på marknadsekonomi och demokrati och mänskliga rättigheter (Sammanfattning av Europarådets resolution 981 (1992) Sammanfattning av motionerna ).

I utskottets genomgång av biståndet till Afrika medgav de att fortsatt internationellt stöd behövdes för att underlätta den politiska övergången och det ekonomiska systemskiftet (1992:UU15 Bilateralt utvecklingssamarbete). Utskottet refererar också till UD:s studie om biståndet till Asien, som *”föreslår bl.a. ökad satsning på stöd till ekonomiska reformer och till institutioner som främjar en marknadsinriktad utveckling. Vidare anføres att stöd till ”gott regeringsutövande” är ett viktigt medel för att befrämja en utveckling i demokratisk riktning”* (1992:UU15 Bilateralt utvecklingssamarbete, Utredning om asiatiska utvecklingserfarenheter och givares insatser). I motiveringen till att skära ned anslaget som hanteras av SIDA säger utskottet 1992: *”Det går således inte att bortse från att det i några samarbetsländer har rått oklarhet om biståndets effektivitet. Också demokratiseringssträvanden, respekten för mänskliga rättigheter och takten i den ekonomiska liberaliseringen har bedömts”* (1992:UU15 C 2. Utvecklingssamarbete genom SIDA ) Äntligen hade chansen kommit att i budgetallokeringen göra de markeringar som många års moderat motionerande pläderat för.

Den borgerliga regeringens förändring av biståndets inriktning fick kritik av vänsterpartiet: *”Regeringen talar mycket om effektivitet, men vad det handlar om är att strömlinjeforma det svenska biståndet enligt Världsbankens modell. Anslagen till de FN-organ som USA vill få bort, skärs ner. Mer och mer av biståndet binds till Internationella valutafondens (IMF) villkor. Det är en doktrinär politik, och den syns tydligast i nerskärningarna av biståndet till ANC, Södra Afrika och Indonesien, ett bistånd som växte fram som ett resultat av solidaritetsrörelserna. Detta är inrikes utrikespolitik. Den doktrinära synen på länderna visar sig också i regeringens sätt att sätta likhetstecken mellan marknadsekonomi och demokrati. Vänsterpartiet accepterar inte nerskärningarna av biståndet. Vi har länge kritiserat det sätt på vilket biståndspolitikens försämrats under 1980-talet.”* (1992:UU15 Meningsyttring)

I en offentlig utfrågning om biståndet i riksdagen 1992 sa dåvarande SIDA-chefen Carl Tham så här: *"Sverige har under senare år systematiskt stött u-ländernas omvandling till bättre fungerande marknadsekonomier och deras omvandling av det politiska systemet mot demokrati."* Karl Axel Elmquist från Diakonia kritiserade den nya biståndsinriktningen: *"Den starka betoningen av demokrati och marknadsekonomi som två jämbördiga parter och målsättningar i biståndet tror jag också ger fel signaler. Jag har ingenting mot marknadsekonomi. Jag tror att den är viktig. Men vi skall veta att i tredje världen är en minoritet engagerad i det vi kallar en sammanhållen marknadsekonomi. De flesta berörs inte av marknadsekonomi i vår mening. De lever i en informell sektor. De lever i en situation där marknadsekonomi inte mer än marginellt påverkar deras situation. Därför bör inte marknadsekonomi jämföras med demokrati i den svenska målsättningen för biståndet. Annars måste marknadsekonomin mycket kraftigare målbestämmas än vad som nu är fallet. Annars kommer vi att ge, och vi ger redan nu, fel signaler till de grupper som arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter i tredje världen. Vi ger det definitivt till de människor, som upplevt att marknadskrafterna inte gynnat dem, utan utnyttjat dem. Vi, som vill föra in dessa människor i en mer sammanhållen marknadsekonomi, måste ändå ta hänsyn till att den sammanhållna marknadsekonomi, som vår ekonomi är ett uttryck för, inte finns i tredje världen. I och med den starka inriktningen på marknadsekonomi när vi inte heller det, som borde vara intentionerna för svenskt bistånd, nämligen inriktningen på eftersatta samhällsområden och på eftersatta grupper som inte tredje-världen-länderna klarar själva. Marknadens företag klarar sig i regel mycket bra utan biståndspengar också i tredje världen. De eftersatta grupperna har ingen som slåss för dem och i de eftersatta samhällsområdena investerar ingen"*.

När socialdemokratin satt i regeringsställning under 80-talet förhöll utskottet sig skeptiskt till talet om marknadsekonomi och demokrati: *"Däremot anser utskottet det inte möjligt att på det sätt som framförs i motion U202 uppställa kriterier som demokrati och marknadsekonomi som villkor för statligt biståndssamarbete. Relationen mellan demokrati och marknadsekonomi är enligt utskottets uppfattning inte direkt och entydig. Inte heller kommer social utveckling automatiskt i en marknadsekonomi om den inte kombineras med en socialt medveten politik"* (1989:UU15 sid 42). Det fanns enligt utskottets uppfattning ett starkt positivt samband mellan marknadsekonomi och demokrati, men marknadsekonomi var dock inte någon absolut garanti för demokrati. Utskottet menade att det: *"finns diktaturer där man ansluter sig till och tillämpar marknadsekonomiska principer liksom det finns exempel på länder med marknadsekonomi och med civila regeringar men där en stor del av befolkningen har ringa eller obefintliga möjligheter att påverka sin situation lokalt och nationellt."* (1990:UU15 Demokrati och mänskliga rättigheter Utskottets överväganden)

I opposition mot den borgerliga 90-talsregeringen började socialdemokratin svänga. De ville fortfarande stå fast vid fattigdomsinriktningen på biståndet och vid den internationella solidariteten som grund för ett långsiktigt bistånd i dialog med mottagarländerna. I motsats till de tongångar om bistånd till länder och inom områden, där Sverige hade intressen som bland annat Ny Demokrati försökte få gehör för, ville Socialdemokraterna att biståndet skulle koncentreras till de fattigaste länderna. Upp-

draget de formulerade var något nytt, i de fattigaste länderna skulle biståndet ”medverka till att utforma en socialt och ekologiskt ansvarsfull marknadsekonomi och ett gott styrelseskick”. Biståndet skulle också stödja utvecklingen av demokratiska samhällen, och det måste vara starkt kvinnoinriktat.” (1993:UU15 Sammanfattning ) Året därpå fullföljde (s) sitt erkännande av demokrati och marknadsekonomi, om än med tonvikt på den ansvarsfulla marknadsekonomi som stöddes av en kompetent stat: ”Demokratien och respekten för mänskliga rättigheter måste främjas genom biståndet. Staten har enligt motionen en viktig roll när det gäller uppbyggnaden av de institutioner i form av lagar, myndigheter, organisationer m.m. som krävs för att en marknadsekonomi skall kunna fungera. Det s.k. förvaltningsbiståndet är ett av de områden inom det svenska biståndet som under det senaste decenniet har utvecklats snabbast (yrkande 4).” (1993:UU15 Övergripande principer och riktlinjer Sammanfattning av motionerna) I en gemensam motion U642 med (fp, s, m, c, nyd, v) menar motionärerna att ”erfarenheten visar att enbart länder med demokratiskt samhällssystem och marknadsekonomi har förutsättningar för en hållbar utveckling på sikt.”(1993:UU15 Övergripande principer och riktlinjer Sammanfattning av motionerna )

Moderater och folkpartister fortsatte sedan under den 12-åriga socialdemokratiska regeringsperioden fram till 2006 att hävda att demokrati, rättsstat, marknadsekonomi och respekt för de mänskliga rättigheterna skulle vara centrala målsättningar eller villkor i svenskt bistånd. Denna återkommande refräng i utskottsbetänkandena kompletterades efter 1997 med fraserna frihandel och fri företagsamhet.

### **Slutsatser om demokratimålets inverkan på möjligheterna att stödja innovationspolitik**

Debatten om demokratimålet har inneburit en förskjutning av det svenska biståndet in i politikens domän. Betoningen av de politiska mänskliga rättigheterna har skett på bekostnad av de arbetslivs- och försörjningsrelaterade rättigheterna. Demokratimålet allt starkare koppling till en stat som skulle stödja framväxten av marknadsekonomi innebär att det svenska biståndet antog de kännetecken som präglar den s.k. Washington Consensus som Peet (2007) talade om i kapitel 4. Det är värt att notera hur socialdemokraternas tidiga motstånd mot sådana kopplingar sakta övergår i ett accepterande. Det är också värt att notera att debatten om demokrati och mänskliga rättigheter i princip tystnar med Alliansregeringen. När begreppsparen förekommer är det som referenser till dokument eller som rubriker i utskottsbetänkandet. Demokrati och mänskliga rättigheter har blivit till begrepp som inte längre behöver diskuteras. Deras innebörd tas helt för given. De blev efterhand en del av en doxa, snarare än normativa begrepp som måste prövas mot verksamhet och verklighet.

### **De nyare målen: Miljö och jämställdhet**

Förändringarna av oberoendemålet och demokratimålet är de som mest av alla målförändringar påverkat möjligheterna att stödja innovationspolitik inom svenskt bistånd. Jag kommer därför bara kort att gå igenom förändringarna av målen kring miljö och jämställdhet. Sammanställningen är summarisk och referenserna snarare till tidsepoker än särskilda platser i dokument.

Under 1980-talets andra hälft blev det en mer allmänt omfattande debatt om att tillföra ett miljömål. Brundtland-rapporten om gemensamt ansvar för världens hållbara utveckling (1988) hade kommit ut vilket underlättade för kraven på ett miljömål att få gensvar. Kampen hade varit lång. Redan 1978 ville Centerpartiet i motion 1978/79:1208 att ett femte mål kring ”ekologisk balans” skulle införas. Den borgerliga regeringen kring decennieskiftet 70-80-tal hade infört ett särskilt anslag för ”Markvård, miljö och energi” som socialdemokraterna tog bort 1982 men flera av insatserna kunde fortsätta inom budgetposterna för olika länder och i en anslagspost för ”Särskilda program”. En rad motioner från 1970- och 80-tal hade krävt att miljöaspekter skulle beaktas i allt bistånd och det rådde en stark enighet om detta. Regeringen vittnade ur SIDA’s rapporter om att det redan hände mycket inom miljöområdet. Målet var infört i praktiken innan beslutet om ett femte biståndsmål kring ”hushållning med naturresurser och omsorg om miljön” fattades i riksdagen 1987.

Debatten kring miljöinsatser och miljömål innehåller några spår som skulle kunna påverka möjligheten för innovationssystem. Kopplingarna mellan miljö och produktion är av fyra slag:

- Vid några tillfällen kopplas miljöförstoring till utländska företagsrovdrift, t.ex. vid diskussioner kring avverkning av tropiska regnskogar under 1980-talets andra hälft.
- Fattigdomen ses som en av de stora drivkrafterna bakom miljöförstoring, också framförallt under 1980-talet. Detta kopplar till åtgärder som landsbygdsutveckling och i viss mån till effektivare teknik, framförallt på det sätt som förespråkades i borgarnas pläderingar för särskilt anslag för miljö och markvård.
- Befolkningsökningen är en annan orsak till miljöförstoring som lyfts fram under 1980-talets slut och under 1990-talets början. Det synsätt som kommer fram här lämnar inte mycket utrymme för teknik och innovationer.
- Under 1990-talets och 2000-talet kopplas miljöfrågor och teknik till klimatfrågorna och framförallt till energifrågorna. Omnämmanden om CDM (Clean Development Mechanism) förekommer flera gånger kopplat till debatten om biståndets ansvar eller de nya medel som industriländerna måste skjuta till för att kompensera utvecklingsländerna för effekter av något de inte varit med om att orsaka. Frågor kring teknisk förändring för anpassning till klimatet debatteras aldrig särskilt i riksdagens biståndsdebatt.

Jag vill ge några nedslag om hur debatten gått kring miljö och produktion, där en nyvaknad miljömedvetenhet i börja av 1970-talet förbyts till teknikskepsis i början av 1980-talet. Sedan går tankebanorna isär, från att ge fattigdomen som förklaring till miljöproblem, till utländska exploatörer och slutligen till felaktig politik i u-länderna. En ansats till helhetssyn ges genom politiken för global utveckling 2003, men denna utvecklas aldrig vidare i den sentida biståndspolitiska debatten. Den innehåller annars några av de ingredienser som ett innovationssystem för en bättre miljö skulle behöva, vilja till utveckling av ny teknik och utveckling av nya politiska och ekonomiska styrmedel. Det bör också nämnas att i den tidiga 80-talsdebatten är hållningen till kunskap ödmjuk, mera forskning efterlyses för att kunna förstå vad som orsakat miljöproblemen.

Redan 1971 slår utskottet fast att skyddet av miljön ska vara viktig bredvid andra viktiga åtgärder i utvecklingsländer, som att främja en effektiv produktion, utbildning,

social välfärd etc. 1978 säger utskottet att en ekologisk grundsyn bör prägla svensk biståndspolitik. Stöd till tillväxt ska ge en produktionsökning som inte rycker undan grunden för en fortsatt ökning av landets tillgångar. Centerpartiet manade till eftertanke kring de problem som en okritisk och alltför snabb industrialisering skulle föra med sig för u-länderna, och det svenska stödet skulle därför bygga på arbetskraften som främsta resurs och inte på teknologi som leder till utarmning av jordens tillgångar. 1979 sade utskottet att det ännu återstår att utveckla produktionsmetoder som fungerar i balans med känsliga ekologiska förhållanden och att miljökraven måste göra sig gällande vid nya investeringar. Även 1981 pekade utskottet på miljöriskerna vid införande av ny teknik, och att denna också kan leda till utslagning av fattigbönder och massflykt till städernas slumområden. Regeringen delade SIDA:s uppfattning att miljö- och markvårdfrågor måste integreras i all utvecklingsverksamhet och att insatserna måste vara långsiktiga. Under slutet av 1990-talet uppstod en enighet om att bättre miljökonsekvensbeskrivningar måste göras för alla biståndsinsatser.

Fattigdomen leder ofta till ett överutnyttjade av knappa miljö- och produktionsresurser, sade regeringen i sin proposition 1980, och pekade främst på mark och skog. Skogar avverkades för att täcka behovet av virke och ved, men ibland också för export. Livsmedelskrisen i Afrika var delvis en följd av ett för hårt utnyttjande av den naturliga miljön, sade propositionen 1984, men den sjunkande jordbruksproduktionen hade många orsaker. I debatten pekas sedan två andra spår ut. 1987 refererar utskottet till en utredning "Bistånd för en bättre miljö" (SOU 1987:28) där rovdrift och miljöfarlig produktion skulle kunna motas med att biståndet stärkte u-länderna att hävda sina miljöintressen. Det andra spåret handlar om att miljöproblemen hade sin grund i felriktad jordbrukspolitik, där självtillit satt främst, med ökat beroende av bistånd och långivare som resultat. Politiken hade snarare hindrat än främjat produktion och handel.

Med Politiken för global utveckling, PGU, menade utskottet 2004, kunde Sverige vara drivande i arbetet för hållbara produktions- och konsumtionsmönster både i rika och fattiga länder, samt bidra till utveckling av ny teknik och nya ekonomiska och politiska styrmedel. Under 1990-talets och 2000-talet kopplas miljöfrågor och teknik till klimatfrågorna och framförallt till energifrågorna. Omnämningen om CDM (Clean Development Mechanism) förekommer flera gånger kopplat till debatten om biståndets ansvar eller de nya medel som industriländerna måste skjuta till för att kompensera utvecklingsländerna för effekter av något de inte varit med om att orsaka.

### **Jämställdhetsmålet**

En liknande historia kan berättas om delmålet för jämställdhet mellan kvinnor och män som lades till 1995. Den nya sammanslagna biståndsmyndigheten Sida hade nyligen bildats, biståndet hade befunnit sig i en förtroendekris och behovet av en nyordning var stort. Den internationella kvinnokonferensen i Peking 1995 hade skiftat debatten till ett jämställdhetsperspektiv istället för att handla om kvinnofrågor. Detta låg i tiden, den internationella konferensen om befolkning i Kairo året innan hade också lyft kvinnors jämställdhet med männen som en nyckel till att hejda befolkningstillväxt och säkra kvinnors sexuella hälsa och rättigheter. FN:s konferens om social utveckling

i Köpenhamn hade också gett stor plats åt jämställdhetsfrågorna i förberedelser och utfall. Inför inrättandet av det nya målet hade regeringen tillsatt en utredning för att samla erfarenheter av bistånd inriktat mot kvinnor och hur dessa frågor integrerats i biståndet i sin helhet. Utredningen och målets tillkomst ter sig fullt logiskt efter en lång debatt och en lång kedja av försök att göra kvinnors situation synlig inom biståndets praktik.

## Mot en politik för global utveckling

Debatten om biståndsmålens inbördes ordning och deras bristande tydlighet skärptes under 1900-talets sista decennium. En lång rad av nya förslag på biståndsmål förekom i debatten. Moderaterna ville gärna lansera ett tillväxtmål. Kravet på ett överordnat demokratimål restes oförtrutet av folkpartiet. Kristdemokraterna föreslog ett mål kring säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande åtgärder. Den socialdemokratiska regeringens drag var att tillsätta en parlamentarisk utredning, GLOBKOM, år 1999 (Dir. 1999:80). Med denna i ryggen kunde en mängd motioner avvisas.

Direktiven var att det övergripande målet om fattigdomsbekämpning skulle ligga fast, men utredningen skulle se över de befintliga biståndsmålen i ljuset av den policyutveckling som skett de senaste åren och föreslå åtgärder som bättre harmonierade med behoven i en förändrad värld (2001:UU2). I arbetet med fattigdomsskrivelsen 1996, hade utvecklingsfrågornas komplexitet stått tydlig och med det insikten om att fattigdomen måste angripas också inom andra politikområden än biståndet (2001:UU2). Utredningen skulle skapa en syntes av regeringsskrivelser och andra policydokument under 1990-talet och analysera hur Sveriges politik på området kunde utvecklas. En fråga gällde om erfarenheterna från biståndet till Öst, de forna sovjetstaterna, skulle kunna användas i övrig biståndspolitik. Inför arbetet med målformuleringar, och som svar på motion från moderaterna (2001:UU2 motion U300), pekade utskottet på att vaga eller abstrakta målformuleringar och avsaknad av mätbara indikatorer gjorde det svårt att styra biståndet. Överambitiösa mål kunde få samma effekt. Viktigt var också att kombinera långsiktighet i visioner med fokus i planeringen. Globkom skulle behandla både målformuleringar och indikatorer (2001:UU2). Sveriges politik skulle bli global, ekonomiskt, socialt och ekonomiskt hållbar (2001:UU2).

Åtta områden angavs i direktiven:

- ökad samstämmighet mellan olika politikområden – [Sverige skulle inte tala med olika tungor i t.ex. handels- och biståndsförhandlingar]-, Kristdemokraterna bekräftade i sin motion 2000:U217 detta behov av ökad politisk samordning inom den svenska handels-, miljö- och biståndspolitikerna (2000:UU2). Utskottet pekade på att regeringen succesivt stärkt denna samordning, bland annat med en ny organisation på utrikesdepartementet som kombinerade den geografiska dimensionen med handels och biståndsfrågor (2001:UU2). Sverige medverkade också i OECDs arbete för att förbättra samstämmigheten, vilket behövdes i allt mellanstatlig samarbete där Sverige medverkade, framförallt inom EU (2001:U2).
- hur svensk politik skulle kunna öka u-ländernas förutsättningar att delta i världshandeln
- utvecklingssamarbetets roll i att hantera och förebygga konflikter,

- mänskliga rättigheter, inklusive barnens rätt (utskottet hänvisade också till arbete med barnens rätt som redan pågick inom Sida) (2001:UU2) och respekten för internationell humanitär rätt. Detta arbete måste ha sina utgångspunkter i de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna och de instrument för nationell rapportering som utvecklats för att mäta staters ansvar och individers rättigheter. Landanalyserna i det svenska arbetet med samarbetsstrategier byggde på denna typ av analyser och Globkom skulle beakta detta (2001:UU2).
- partnerskapets konsekvenser för bi- och multilateralt samarbete – [partnerskapstanken hade lanserats i Afrikaskrivelse 1997 för att ange att biståndet var en samarbetsrelation mellan två partner och förtydliga att den mottagande parten skulle ”sitta vid ratten”]. Utskottet rapporterade att Sidas verksamhet redan i hög grad utgick från samarbetslandets prioriteringar och att alltför många länder utvecklade så kallade fattigdomsstrategier, Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP, som låg till grund för samarbetets inriktning (2001:UU2). *(Dessa termer är olyckligt valda, rimligtvis borde det heta strategier för bekämpning av fattigdomen, inte strategier för att minska (reducera) eller fattigdomsstrategier, min kommentar)*
- möjligheterna att förena kunskaps-, kapacitets- och institutionsutveckling med kraven på reformer för ekonomisk modernisering och ”levande” demokrati. Utskottet såg att biståndet hade en särskild roll i att stödja uppbyggnaden av institutioner och regelverk som är viktiga för att ekonomisk tillväxt också ska fördelas. Bland dessa fanns den finansiella sektorn och rättsväsendet. Uppbyggnaden kunde ske både med finansiella medel och genom kunskapsöverföring (2001:UU2)
- konsekvenser av åtaganden Sverige gjort i relation till OECDs biståndspolitiska strategi, och hur Sverige skulle kunna främja EU:s politik för global utveckling, 2001:UU2

I utskottets hänvisningar till utredningen blir det tydligt att denna hade uppdraget att hantera en totalbild. Informationstekniken som ett instrument för demokratiutveckling skulle hanteras och formerna för hur svensk IT-industri skulle ingå i det framtida biståndet (2000:UU2). Utskottet pekade också på att Sverige redan bidragit till att ge universitet i samarbetsländerna tillgång till det globala IT-nätet (2001:UU2). Näringslivsfrågorna skulle lyftas fram, även om utskottet rapporterade att näringslivet redan var inblandat i många av Sidas bilaterala och multilaterala projekt (2000:UU2). HIV/AIDS skulle tas upp i Globkom så det behövdes ingen särskild utredning för det svarade utskottet på en motion från Kristdemokraterna (2001/02:U335 (kd)). Hur utvärderingar skulle göras i framtiden var en annan fråga som hänvisades till Globkom (2001:UU2).

Utredningens resultat skulle kunna komma att påverka den framtida inriktningen av biståndet och därmed också indelningen i delposter (2001:UU2). Frågan om länderval och landramar skulle också hanteras av Globkom. Utskottet redovisade att det landdestinerade biståndet kompletterades med bistånd genom internationella, regionala och multilaterala organisationer. Där kunde särskilda insatser göras utanför det landdestinerade biståndet (2001:UU2). När utredningen hade presenterats i mars 2002 som ett betänkande (”En rättvisare värld utan fattigdom”), kunde utskottet hänvisa till att den nu skulle ligga till grund för en utvecklingsproposition till riksdagen 2003 (2002:UU2).

Regeringen överlämnade i maj 2003 propositionen ”Gemensamt ansvar- Sveriges politik för global utveckling”. Den behandlades i sin helhet av utrikesutskottet i betänkande 2003/04:UU3 och fick stöd av utskottet. Målet för politiken för global utveckling föreslogs vara att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Vid sidan av detta gavs det internationella utvecklingssamarbetet ett eget övergripande mål: att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att skapa sina levnadsvillkor. Utvecklingssamarbetet skulle också genomsyras av ett rättighetsperspektiv och av de fattigas perspektiv på utveckling (2003/04:UU2). Utskottet ställde sig bakom förslaget (2003/04:UU2). Utskottet ställde sig också bakom förslaget till koncentration på målet om fattigdomsbekämpning (2004/05:UU2). Förslaget innehöll också en precisering av att en-procentmålet skulle fortsätta gälla och att 0,25 % av BNI skulle användas för bistånd till de minst utvecklade länderna.

Målet delades också upp i 8 huvuddrag. Tre av dessa rörde vad riksdagen valt att kalla grundläggande värden: demokrati och god samhällsstyrning, respekt för de mänskliga rättigheterna och jämställdhet mellan kvinnor och män. Tre av huvuddragen ingick som riksdagens och regeringens definition av begreppet hållbar utveckling: hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön, ekonomisk tillväxt samt social utveckling och trygghet. De två sista huvuddragen inriktades på konflikthantering och globala gemensamma nyttigheter.

Regeringen skulle också årligen avrapportera kring Politiken för global utveckling, PGU, till riksdagen (2005:UU2). Nästan varje år har utskottet deklarerat att man håller fast vid de överordnade målen 2005, 2006, 2008, 2010 och 2011. Huvuddrag och perspektiv har fått uttryckligt stöd bara 2005. De första huvuddragen och huvuddraget om miljö har tagit en delvis ny skepnad i Alliansregeringens tematiska prioriteringar.

Utskottet deklarerade att PGU också var ett instrument för att Sverige bättre skulle kunna bidra till att uppnå millenniemålen (2005:UU2) (2008:UU2). Miljöpartiet sade i en reservation 2004 att *”Möjligheten att uppfylla millenniemålen bör vara vägledande för svensk politik i långivningshänseende, i biståndsgivning och i den samlade hanteringen av den globala utvecklingspolitiken”*. Moderaterna ville i en reservation 2005 att PGU skulle bygga på ett samlat synsätt rörande de funktioner som olika politikområden har i förhållande till millenniemålen (2005:UU2). Utskottet bekräftade 2007, 2008 och 2009 att den svenska politiken (för global utveckling) skulle bidra till uppnåendet av millenniemålen.

I en reservation 2008 från Vänsterpartiet ifrågasattes om Alliansregeringens avräkningar från biståndsbudgeten för flyktingmottagning och skuldavskrivningar bidrog vare sig till millenniemålen eller till politiken för global utveckling. 2010 menade utskottet att regeringen har redovisat att skuldavskrivningarna bidrar till att öka länderna skuld-hållbarhet, i linje med Millenniemål 8 om ökat internationellt partnerskap. I en reservation 2011 ifrågasatte Vänsterpartiet detta resonemang: *”Millenriemål 8 berör den rika världens åtaganden för att nå millenniemålen, ett mål som är långt ifrån uppfyllt eftersom världens rika länder inte har ökat biståndet till utlovade nivåer. Även regeringen säger sig vilja minska fattigdomen, men urholkar biståndet genom avräkningar från biståndsramen,*

*vilket innebär mindre resurser för arbetet med att uppfylla milleniemålen. Vänsterpartiet anser att regeringen måste koppla allt bistånds- och utvecklingsarbete till förverkligandet av milleniemålen och genomförandet av Sveriges politik för global utveckling". (2011:UU2).*

Den socialdemokratiska regeringen planerade 2005 att skapa ett forum för att institutionalisera dialogen om global utveckling. Till denna dialog ville de bjuda in näringsliv, medier, enskilda organisationer, myndigheter, universitet och andra aktörer i samhället för att genomföra politiken. Utskottet framhöll att detta forum skulle kunna spela en viktig roll i diskussionen av målkonflikter och i den årliga resultatredovisningen (2005:UU2). År 2010 nämns fortfarande inget sådant forum, men utskottet ville framhålla betydelsen av PGU och dess betoning på samstämmighet och utvecklingsshänsyn i Sveriges samlade agerande. PGU gav alla statliga aktörer i uppdrag att, inom sina ansvarsområden, söka vägar för att stärka det svenska bidraget till en rättvis och hållbar global utveckling (2010:UU2).

En av de få myndigheter som fick medel för att bedriva utvecklingssamarbete i enlighet med PGU, OECDs definitioner av bistånd och i linje med Parisdeklarationen var Riksrevisionen som hade (har) kompetens inriktad på god samhällsstyrning och korruptionsbekämpning. Utskottet konstaterade 2007 att även denna granskares arbete inom utvecklingssamarbetet skulle granskas i en parlamentarisk utredning som följde på riksrevisionsreformen (2007:UU2). Av de övriga aktörerna som skulle inbjudas till ett forum har utskottet sedan dess bara diskuterat kring de enskilda organisationerna i samband med PGU (2007:UU2) (2009:UU2).

OECD/DAC uppmärksammade i sin utvärdering av det svenska biståndet 2005 att Sverige som första land antagit en allsidig politik för global utveckling (2005:UU2) och som involverar alla departement i genomförandet (2007:UU2). OECD såg utmaningar, t.ex. hur man skulle få till ägarskap för PGU i hela regeringskansliet och hur man skulle utforma operationella mål som kunde utvärderas och årligen rapporteras till riksdagen. Utskottet delade OECDs uppfattning att en hel del återstod att göra (2005:UU2). För att genomföra PGU inom biståndet skulle regeringskansliets och UD:s personal utbildas om hållbar utveckling och politik för global utveckling (2004:UU2). Utskottet betonade för sin del att styrsystemet för PGU skulle vara så enkelt och transparent som möjligt (2005:UU2), och beklagade att det planerade institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete försenats eftersom det skulle få en viktig roll i utvärderingen av PGU (2005:UU2).

För biståndsdelen var det enklare att förhålla sig till den nya politiken, PGU. Hanteringen kunde bygga vidare på existerande instrument. Operativa delmål skulle efterhand sättas upp i planeringsinstrumenten för olika länder, multilaterala organisationer och områden. Dessa operativa delmål skulle utgå från samarbetspartnerns egna strategier och planer liksom från de internationella utvecklingsmålen (2004:UU2). Samarbetsländernas egna strategier, som i varierande utsträckning tagits fram med folkligt deltagande, skulle vara en central utgångspunkt för förverkligandet av Sveriges politik för global utveckling (2005:UU2). Utskottet välkomnade de nya riktlinjerna för samarbetsstrategier som regeringen antagit 2005 (2005:UU2).

I propositionen ”Gemensamt ansvar” hade den socialdemokratiska regeringen också angivit att insatserna i det långsiktiga utvecklingsarbetet skall kunna koncentreras till färre områden. Detta skulle ske i samband med att nya samarbetsstrategier togs fram. Detta förtydligades i de nya riktlinjerna konstaterade utskottet, och redovisade också att Sida succesivt minskat antalet insatser. En övergång till budgetstöd och sektorprogram skulle kunna minska insatserna ytterligare bedömde utskottet 2005 (2005:UU2).

År 2007 berättade utskottet om den nya formen av planeringsinstrument för enskilda länder och regioner, de s.k. samarbetsstrategierna som ersatte de tidigare landstrategierna. Dessa skulle inte bara styra utvecklingsarbetet utan också spegla de insatser som Sverige avsåg att göra inom andra politikområden (2007:UU2). 2008 beskrev utskottet dessa samarbetsstrategier som regeringens planeringsinstrument för att styra det långsiktiga utvecklingsarbetet med enskilda länder. Regeringen skulle göra de långsiktiga politiska övervägandena som sedan skulle styra Sidas genomförande av politiken. Samarbetsstrategin slog fast hur Sverige såg på samarbetet, hur omfattande det skulle vara och vilka resultat man förväntade sig. Regeringen kunde här ta ställning till om man ansåg att budgetstöd är en lämplig samarbetsform (2008:UU2).

Miljöpartiet och Vänsterpartiet ansåg 2008 att det vara viktigt att Sverige gjorde självständiga analyser av var biståndsmedel skulle göra mest nytta. Dessa analyser skulle baseras på en rad olika källor, främst mottagarländernas egna ”fattigdomsstrategier” och inte bara på IMF:s rapporter som utgick ifrån en mycket hård inflationsbekämpande politik. Endast så kunde Sverige leva upp till PGU och Parisdeklarationen (2008:UU2). 2010 deklarerade utskottet att Sverige ska prioritera verksamhet som bygger på breda konsultationer med det civila samhället och verksamhet som förmått att fånga upp fattiga och utsatta människors problem och prioriteringar (2010:UU2).

Koncentrationen av ämnesområden inleddes av den socialdemokratiska regeringen 2005 som prioriterade 5 ämnesområden:

- Smittsamma sjukdomar inkl. HIV/AIDS.
- Jämställdhet inkl. sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, SRHR
- Konflikthantering
- Sysselsättning och arbetsmarknad
- Miljömässigt hållbar utveckling

Utskottet refererade till att regeringen beställt en strategisk handlingsplan för bistånd som rörde smittsamma sjukdomar 2006-2008, bland annat för att ställa globala gemensamma nyttigheter som influensavaccin till samländarnas förfogande. Även överväganden om långsiktighet, kontinuitet, geografisk koncentration, multidisciplinära insatser, kapacitetsbyggande och utvärderingar skulle ingå i handlingsplanen (2005:UU2). Samma år välkomnade utskottet Sidas arbete med ett nytt styrdokument för utvecklingsarbete till förmån för barn och vuxna med funktionsnedsättning (2005:UU2). Utskottet välkomnade också Sidas arbete med att utvärdera biståndet till kultur och media och att ta fram en ny policy (2005:UU2) för detta område där flera

motioner velat se mera stöd (2004:UU2) (2005:UU2). En policy för de sexuella och reproduktiva rättigheterna hade också tagits fram av Sida samma år, baserad på överenskommelserna vid befolkningskonferensen i Kairo 1994 och kvinnokonferensen i Beijing 1995. Innehållet i policyn kodifierade biståndet till en rad områden som adresserats i riksdagsmotioner och reservationer som HIV/AIDS, homo-, bi och transsexuellas rättigheter, prostitution, könsrelaterat våld, aborter och mödravård. Utskottet kunde referera till denna policy som svar på motioner om könsstympning och om hbt-frågor. Dessutom hade Sida överlämnat en handlingsplan för hantering av hbt-personers rättigheter till regeringen 2006 (2006:UU2).

Alliansregeringen tog över socialdemokraternas idé att göra tematiska koncentrationer. I en ansats regeringen kallade nystart för PGU (2008:UU ) koncentrerades de många områdena som togs upp i den ursprungliga PGU till 6 områden: förtryck, ekonomiskt utanförskap, klimatförändringar och miljöpåverkan, konflikter och sviktande situationer, smittsamma sjukdomar och andra hälsohot samt migrationsströmmar. För biståndet uppmärksammade alliansregeringen tre områden (2008:UU2). Dessa tre har varit de samma sedan 2006 och är demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen, samt klimat och miljö.

Utskottet uppmärksammade 2009 om att OECD/DAC i en ny utvärdering hade kritiserat den skog av policy-dokument som styrde det svenska biståndet. Regeringen hade tre tematiska prioriteringar och dessutom noterade DAC planerna på att ha formulerat tolv nya policies till 2011 som skulle ersätta de tidigare. DACs rekommendation var att rationalisera och klargöra policyramverket så att det stod i överensstämmelse med PGU:n. Sverige borde också se till att Sidas riktlinjedokument inte fungerade som ytterligare policydokument (2009:UU2). När detta skrivs listar regering nio policy-dokument på sin hemsida (<http://www.regeringen.se/sb/d/10422>).

PGU pekade inte ut några länder, utan Sverige skulle samarbeta så som regeringen vid varje tillfälle bedömde som lämpligt (2004:UU2). Utskottet värdesatte att socialdemokraterna inlett ett arbete för att minska antalet samarbetsländer 2005 (2005:UU2). År 2007 välkomnade utskottet den moderata biståndsministerns konkreta förslag till landkoncentration och hänvisade till ansatserna i PGU om ett breddat och mer flexibelt landsamarbete. Sverige skulle enligt betänkandet från 2003 kunna samarbeta med alla länder där det är meningsfullt och formerna för samarbetet skulle kunna variera. I vissa länder skulle samarbetet vara långsiktigt och i andra skulle det ha ett kortare perspektiv och främst kanaliseras genom enskilda organisationer. Det långsiktiga samarbetet skulle begränsas till färre länder. Utskottet konstaterade att även OECD/DAC i sin utvärdering av det svenska biståndet år 2005 rekommenderat en koncentration av de svenska biståndsinsatserna (2007:UU2).

### **Perspektiven**

*”Fattigdomen måste förstås ur den fattiges perspektiv”*, sa regeringen i sin proposition 2002, och föregick därmed en av de viktigaste formuleringarna i målet för biståndet så som det formulerades i Politiken för global utveckling. Under de år som föregick framtagandet av den nya politiken präglades debatten mycket av krav och idéer om att

biståndet skulle präglas av olika perspektiv. Barnrättsperspektiv, könsmaktsperspektiv, jämställdhetsperspektiv var några exempel. När regeringen 2003 lade sitt förslag till ny målsättning för biståndet formulerades utskottet det så här: *”Regeringen redovisar i utvecklingspropositionen att politiken skall präglas av ett rättighetsperspektiv. Enligt regeringen innebär det att människors rättigheter skall utgöra grund för de åtgärder som vidtas för en rättvis och hållbar utveckling. Demokrati, jämställdhet, funktionshindrades och barnets rättigheter lyfts särskilt fram. Vidare skall politiken också präglas av de fattigas perspektiv, vilket innebär att fattiga människors behov, intressen och förutsättningar skall vara utgångspunkt i strävandena mot en rättvis och hållbar utveckling”* (2003:UU2).

Förslaget mötte inga invändningar. Däremot kom så småningom förslag på att komplettera de två perspektiven med ett tredje, nämligen genusperspektivet. Detta tredje perspektiv hade funnits med länge, och hanterades som ett extra perspektiv t.ex. i Kristdemokraternas motion 2004/05:U306 (kd). Utskottet hävdade samma år att arbetet med att driva ett feministiskt perspektiv i den internationella verksamheten pågick kontinuerligt. Utskottet menade också att det var viktigt att arbetet i alla sektorer drevs utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Riksdagsledamöterna började redan ett år efter PGU-målens införande att sväva på målet.

Miljöpartiet ville 2011 se ett könsmaktsperspektiv i den globala fattigdomsbekämpningen, och fick till svar att detta redan fanns med i rättighetsperspektivet i PGU (2011:UU2). Utskottet påpekade också att man jobbat med dessa frågor under lång tid, särskilt i en arbetsgrupp i början av 2000-talet. Rapporten från denna arbetsgrupp hade använts som underlag vid formuleringen av PGU. Att området lyftes fram i propositionen som en av tre tematiska prioriteringar var också ett uttryck för att frågan redan var prioriterad. Det som var avgörande för framsteg, menade utskottet, var samarbete med starka aktörer, kapacitetsutveckling, ägarskap och dialog (2011:UU2). Vänsterpartiet framförde 2010 att könsperspektivet skulle göras till ett tredje mål bredvid rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv (2010:UU2).

### **Huvuddragen**

Om jag sammanfattar beskrivningarna av och referenserna till huvuddraget jämställdhet från 2003 och framåt, blir resultatet väldigt likt en katalogtext som samlar alla riksdagens lärdomar om könsskillnader och kvinnors situation i förhållande till utveckling och befolkningsökning. Här försäkrar utskottet att Sverige ska driva de sexuella och reproduktiva rättigheterna i EU, framförallt för att skydda alla kvinnors rätt till fri och säker abort (2004:UU2). En projektgrupp som 2003 utredde jämställdheten hade starkt tilltro till att målformuleringarna i PGU skulle ge jämställdheten en minst lika stark ställning som tidigare och att Sverige skulle fortsätta vara ett föregångsland<sup>24</sup>.

Kvinnor och flickor är drivkrafter i utvecklingen lika väl som män och pojkar. Könskonsekvensanalyser behövs för att se hur pass olika kvinnor och män drabbas av och upplever händelser. Skillnader i makt och villkor mellan könen är oftast större bland de fattigaste. Kvinnor och barn får inte betraktas som underordnade männen och inte heller utsättas för våld eller utnyttjas. Kvinnors deltagande och inflytande måste säkerställas. Deras rättigheter måste beaktas på samma villkor som mäns. Resultaten av analyserna kan påverka prioriteringar och val av insatser (2004:UU2).

Utskottet framhöll att Sida hade som strategisk prioritering att arbeta med jämställdhet, samtidigt som moderaterna motionerade om att detta arbete måste stärkas (2005:UU2). Inom Sida ska jämställdhetsintegrering ske i allt utvecklingsarbete i enlighet med PGU, sade utskottet året därpå när Sverige fått sin första moderata biståndminister genom tiderna (2007:UU2). Utskottet läste också att PGU lyfte fram jämställdhet både som en rättighetsfråga och som en förutsättning för minskad fattigdom (2007:UU2).

2006 ville regeringen särskilt uppmärksamma de sexuella och reproduktiva rättigheterna, jämställdhetsintegrering och könsrelaterat våld. 2011 refererar utskottet till PGU och till de metoder som propositionen föreslår utifrån biståndserfarenhet: 1) riktade insatser för att förbättra kvinnors villkor och främja jämställdhet, 2) hänsyn tas till kvinnors situation och jämställdhet i alla insatser, och, 3) dialog med samarbetspartners (2011:UU2).

Utskottet framhöll att PGU innebär att miljömässig hållbarhet bör beaktas i tillväxt- och utvecklingsstrategier, såväl nationellt som internationellt. Sveriges samarbetsländer ska säkerställa att hållbarhetsperspektivet tydliggörs i lagstiftning och strategier, och Sveriges uppgift är att stödja och komplettera dessa ansträngningar. Industrieländerna måste uppfylla de skyldigheter mot utvecklingsländerna som överenskommit i klimatkonventionen, och ge stöd till kapacitetsuppbyggnad, tekniköverföring och samt anpassning till och minskad påverkan på klimatet (2004:UU2). Globalt och regionalt samarbete är viktigt ansåg utskottet och refererade till beslut vid Johannesburgsmötet om miljö och utveckling 2004, om åtgärder för hållbara produktions- och konsumtionsmönster (2004:UU2).

Sverige hade varit drivande i frågan och skulle också stödja FN:s arbete (2005:UU2) Dessutom skulle Sverige kunna bidra med utveckling av ny teknik och av nya ekonomiska och politiska styrmedel (2004:UU2) (2005:UU2). Alliansregeringen pekar 2010 på att miljö och klimatpåverkan är en av de sex punkter i nystarten och konkretiseringen av PGU, som de arbetat med parallellt med reformeringen av biståndet (2011:UU2).

Ett stilla konstaterande är att biståndets dagordning blivit väldigt lång. Den har alltmer kommit att likna en önskelista än ett systematiskt sätt att tänka kring hur olika mål kan sättas och hur de kan uppnås. I riksdagsdebatten kastas likartade förslag upp, som försök att indefiniera sig eller övertrumfa i debatten. Vart tog ståndpunkterna vägen?



## Kapitel 7

### Riksdagens väg mot policybiståndet

I detta kapitel vill jag följa vilken väg debatten om mål, anslag, landval och landprogrammering tar när den ska riktas mot biståndets praktik. Jag kommer därför att berätta om hur riksdagen har debatterat kring *villkor*, som kan eller bör ställas på samarbetspartners. Villkoren som ska ställas måste göras så i ett forum, där *dialogen* kring landprogrammen faller ut som det mest lämpliga. Dialogen kräver i sin tur att de utsända kan luta sig mot riktlinjer från regering och biståndsmyndigheter för att hålla tungan rätt i mun.

Villkor och dialog blev särskilt viktiga i den typ av bistånd, som först kallades *betalningsbalansstöd* och sedan kom att kallas *allmänt budgetstöd*. Denna typ av stöd sprang ut ur skuldkrisen, som ett stöd för att kompensera när skuldbetalandet tömde skattkistorna och inget blev över för att importera nödvändigheter. I ett andra steg användes denna biståndsform för att mildra effekterna när strukturanpassningarna blev alltför grymma. Betalningsbalansstödet förvandlade också villkor och dialog till från idéer till nödvändiga instrument, där motiven bakom förhandlingar blev till något annat än tidigare. Med denna typ av stöd blev det allt viktigare att veta hur givare och mottagare såg på utvecklingens vägar.

Så växer bruket av *policy* som ett viktigt biståndsinstrument, eller rent av det viktigaste biståndsinstrumentet. Bredvid villkor och dialog hade biståndet nu tre förhandlingsinstrument. För att mottagaren av biståndet ska kunna hantera dialog kring policy och genomförandet av det överenskomna programmet krävs att de har förmåga och möjligheter. Mottagarlandet måste få hjälp med *kapacitetsuppbyggnad*. Kapacitetsuppbyggnad växte fram ur det tekniska samarbetets metodik och blev till det fjärde elementet i

det *policybistånd* som i Sverige deklarerades av Socialdemokraterna när de tog greppet om biståndspolitikerna år 1994. Denna typ av bistånd är nu förhärskande och överenskommet genom OECD, Parisdeklarationen och dess uppföljare i handlingsplanen från Accra.

I detta kapitel redogör jag för utrikesutskottets debatt kring dessa begrepp.

## Villkor som bör ställas på samarbetspartners

I valet av biståndsländer skulle statsmakterna främst välja biståndsländer, som förenade fattigdomens och underutvecklingens behov med framstegsvilja och utvecklingskraft, fastställde 1970 års riksdag. 1975 inkom Moderaterna med en motion 1975:337 kring denna princip. De hänvisade till att biståndet till Chile avbrutits. Moderaterna ville att bistånd skulle kunna avbrytas till länder, som var aktivt engagerade i militära operationer om dessa inte syftade till självförsvar. Utskottet avslog, då de inte ansåg kriteriet tillräckligt tydligt. Motionen var den första i en serie, även om denna serie gjorde ett uppehåll och återkom först 1981. Detta sista år för de borgerliga trepartiregeringarna ville både Centerpartiet och Moderaterna diskutera möjligheter till omprövning. Utskottet menade då att det kunde *”understundom vara befogat att i särskild ordning påtala fall av allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och erinra om att dessa kan inverka negativt på vårt utvecklingsarbete. Regeringen synes böra ha fria händer att välja de lämpligaste och effektivaste formerna för sådana påtalanden.”*<sup>25</sup>

Under det socialdemokratiska 1980-talet fortsatte Folkpartiet och Moderaterna (motionerna 1983:534 och 1983:966) den påbörjade kampanjen. *”Förutsättningarna för ett effektivt bistånd ökar också om Sverige samarbetar med länder som strävar efter demokratiska och marknadsekonomiska lösningar på utvecklingsproblemen i stället för länder som saknar fungerande utvecklingsstrategi. Biståndet till sådana länder bör växlas över till hjälp i andra former, t. ex, genom enskilda organisationer, katastrofbistånd eller hälso- och sjukvård”*.

Folkpartiet skrev detta år också i klartext i en reservation att det var Vietnams anfallskrig mot Kampuchea som upprörde. Svaret från utskottet 1983 var att: *”Det är viktigt all biståndet främjar framväxten av demokratiska samhällsinstitutioner. Avsaknad av demokrati i vår mening i mottagarländerna kan dock ensamt knappast vara ett skäl för en omprövning av biståndet. .... Något enkelt samband mellan biståndets effektivitet och politiskt system i mottagarlandet föreligger enligt utskottets mening knappast.”*

Efter fortsatt argumentation från den borgerliga sidan svarar utskottet 1985: *”De biståndspolitiska målen är som ordet anger mål och inte förutsättningar för bistånd. Avsaknaden av ekonomisk utjämning i ett mottagarland är självfallet inte skäl för att upphöra att ge bistånd. På samma sätt är avsaknaden av demokratiska styrelseformer inte skäl för avbrytande av ett utvecklingsarbete, I stället bör biståndssamarbetet, på det sätt som här angivits, bidra till att ett samarbetsland utvecklas i demokratisk riktning.”*

Utskottet motsatte sig samma år att biståndet skulle användas som påtryckningsmedel: *”En annan sak är att, när så anses påkallat, motparten erinras om de svenska*

*biståndsmålen, däribland demokratimålet. Enligt vad utskottet erfar har så också skett senast vid programsamtalen med Nicaragua i december förra året.”*

1986, i motion U229, föreslog Moderaterna en mer pragmatisk väg. När ett samarbetsland brister i respekt för demokratiska och mänskliga fri- och rättigheter, ”ska Sverige utöva diplomatiska påtryckningar och främja demokratin genom utformningen av vårt bistånd. Om detta inte leder till förbättringar bör biståndet trappas ned och som sista åtgärd avbrytas.” Folkpartiet hakade på i motion U202, 1987 och ville att Sverige skulle, i umgänget med mottagarländerna, med tydlighet och skärpa hävda de demokratiska värdena och framföra kritik mot kränkningar av de mänskliga rättigheterna. 1989 hade Folkpartiet i motion U204 ytterligare förfinat sitt resonemang och pekade på biståndsgivarens ansvar att inte bara tillse hur våra biståndsmedel används på fältet utan även hur den politiska och ekonomiska miljön ser ut till vars utveckling vi bidrar. ”Vi måste i en fortlöpande dialog ställa villkor på mottagarländerna, men med ökad känslighet inför mottagarländernas egna prioriteringar mellan sektorer och formerna för biståndsöverföringar, och vi måste samordna vårt bistånd med andra biståndsgivare för att lära av varandra och undvika misstag”.

Efter maktskiftet till den borgerliga fyrtiparegeringen fångade socialdemokraterna bollen i motion 1992:U250 (s). Sverige skulle i samverkan med andra givare stödja utvecklingen av demokratiska samhällen. Med två utsagor markerade Socialdemokraterna skillnad i synsätt, när de sade att de ekonomiska villkoren påverkar demokratins förutsättningar, och när de kritiserade den borgerliga regeringen för att inta en alltför förenklad villkorande attityd. ”Demokrati kan inte kommenderas fram utan måste växa och erövrats inifrån”. I detta fick socialdemokraterna medhåll både från Centerpartiet och Vänsterpartiet.

Med detta urval av citat och hänvisningar har jag velat visa hur grunden lades för det ”policy”-bistånd vi känner idag. Spänningen mellan villkor och mål, mellan dialog som kommenderar och som lyssnar blir tydlig. Biståndets mandat vidgades från projekt till att ta ansvar för den ekonomiska och politiska miljön i utvecklingsländerna. Samverkan mellan givarna betraktas som alltmer nödvändig. Jag vill återge ett citat från 1993 års utskottsbetänkande som konsoliderar denna bild av biståndets väg in i den politiska domänen:

*”I propositionen betonas betydelsen av en förtroendefull dialog mellan biståndsgivare och biståndstagare rörande prioriteringar och avvägningar i biståndet. Det kan t.ex. röra sig om landets prioriteringar av offentliga resurser inkl. militärutgifter, subventionering av verksamhet som har ringa betydelse för utvecklingen, satsningar på hälsovård, utbildning och miljö. Biståndsdialogen måste också bli ett verksamt instrument för att främja demokrati och respekten för de mänskliga rättigheterna. Det måste också stå klart för mottagaren att biståndets omfattning och inriktning påverkas av hur de mänskliga rättigheterna, demokratifrågan och de ekonomiska reformprogrammen utvecklas samt av hur effektivt biståndet används. På senare år har den politiska konditionaliteten i biståndet ökat. **De ökade politiska kraven måste i större utsträckning tillämpas i det praktiska biståndssamarbetet.** Främst handlar det om ökade krav på mottagarländerna i fråga om demokrati och respekt för mänskliga rättigheter samt rimliga militärutgifter. Den mängd biståndsprojekt som ett mottagarland har att hantera bör begränsas genom ökad givarsamordning. Enklare och bredare överföringsformer som olika typer av sektorstöd och villkorade programbistånd*

*samt betalningsbalansstöd till länder som genomför marknadsorienterade ekonomiska reformprogram bör väljas.”*

Under det socialdemokratiska 90-talsbiståndet förgrenas detta uttalande. Den första grenen är ett fortsatt motionerande från oppositionen. Argumenten om att bistånd ska villkoras mot respekt för demokrati och mänskliga rättigheter samt militära aktiviteter fortsätter, nästan i mantrats form. Till detta läggs nyckelord som rättsstat och korrup­tion, men också, som vi ska se längre fram, frågan om villkor för skuldavskrivningar. Centerpartiet är först med att vilja ställa villkor kring social och ekonomisk utjämning och kring jämställdhet (motion 1994:U209), och miljöpartiet anser samma år att det tydligt ska framgå i avtal och överenskommelser att Sverige lägger särskild vikt vid demokrati och respekt för mänskliga rättigheter (partimotion 1994:U223 (mp)).

Att begära avtal om demokrati är ett exempel på det jag markerat med fetstil i citatet ovan från 1993: ***”De ökade politiska kraven måste i större utsträckning tillämpas i det praktiska biståndssamarbetet.”*** I detta ligger ett direkt krav på den verkställande myndigheten att arbeta mer på den politiska nivån. Det skulle ta tid innan detta krav fick genomslag i Sidas arbete efter 1995, men succesivt så blev det en naturlig del av arbetsinstruktionerna (t.ex. ”Så arbetar Sida” från 2002) och i den habitus kring granskning av beslutsunderlag som växte fram i Sidas interna projektkommitté<sup>26</sup>.

För att bättre förstå bakgrunden till förändringarna i biståndet under den epok som av Fukuyama (1992) kallades historiens slut, ska jag också visa på tre andra instrument i riksdagens möjlighet att påverka biståndet. Det först instrumentet är alltså ”villkoren” som jag just gått igenom, det andra ”dialogen” med mottagarländerna som jag redogör för i nästa avsnitt. Det tredje är den räckta av policydokument och strategier som blivit allt vanligare i denna tid då marknadsekonomin allt starkare befäst sin seger över de socialistiska planekonomierna. Det fjärde är kapacitetsbyggande.

## Dialog och andra metoder i biståndet

De första gångerna som dialog med mottagarländer nämns är under trepartiregeringarna i slutet av 1970-talet. Dialog skulle föras om miljöfrågor (1978 och 1979) och vidare om energi (1980 och 1981), markvård, befolkningsutveckling och om livsmedelssituationen (1980). Dialog skulle föras om kvinnors situation och jämställdhet (1979 och 1981), och om hur mottagarländerna skulle använda datateknik (1979). 1980 och 1981 ville utskottet att Sverige i dialogen skulle understryka sin beredvilighet att stödja familjeplanering. Alkohol- (1978) och drogfrågor (1980) skulle tas upp i dialog, liksom handikappfrågor (1980).

1980 menar utskottet också att dialogen är ett bra sätt att diskutera och följa användningen av importstödet, och ange fördelningen på olika varor och tjänster. I betänkandet från 1981 säger utskottet: *”Denna dialog utnyttjas för att exempelvis informera om målen för Sveriges bistånd samt om det svenska utbudet av varor, tjänster, teknologi och kunnande.”*

Dialog skulle alltså föras om i stort allt vad biståndet skulle kunna innehålla och beröra. I vissa fall är det svårt att befria sig från intrycket att utskottet hänvisade saker till dia-

logen för att tillfredsställa motionären. På 1990-talet gav riksdagen dialogen en mera politisk roll där demokrati och mänskliga rättigheter oftast förekom som de viktigaste dialogfrågorna. 1997 gjorde korruptionen entré som en viktig dialogfråga, och från 1999 ska frågan om skuldlättnader också tas upp i dessa dialoger. Barns rättigheter som en dialogfråga tas också upp vid 1990-talets slut. 2004 vill motionärer och utskottet att dialogen också ska uppmärksamma diskriminering på grund av sexuell läggning.

Under det nya arbetarpartiet, Moderaterna, ville utskottet 2006: - *framhålla att frågan om rättigheter i arbetslivet är ett av de spörsmål som kan föras in i den samarbetsdialog som Sverige för med varje samarbetsland.* Regeringen ansåg också att tillväxtfrågor borde spela en central roll i Sveriges dialog med samarbetsländerna om deras strategier för fattigdomsminskning. Det sista inlägget jag återger om vad dialogerna bör ta upp kommer från Sverigedemokraterna år 2011: *"Om Sverige ska föra dialog med andra länder i abortfrågan bör frågan problematiseras utifrån olika aspekter, och det bör finnas en större respekt för och medvetenhet kring abortens etiska dilemma."*

### **Syften och former för dialogen förändrades under tidens gång.**

Under de borgerliga trepartiregeringarna växte förväntningarna på dialogen som en förhandlingsprocess där mottagarens behov/efterfrågan skulle matchas mot givarens utbud och villkor. I denna förväntan fanns också önskingarna om en framväxande gemensam syn på utveckling och dess utfall, förutsatt att denna och dessa stämde med de svenska villkoren:

- Utskottet menade att många av våra samarbetsparter skulle välkomna en mer aktiv och på fundamentala utvecklingsfrågor inriktad dialog (1980/81:UU20).
- Sverige skulle inte bara ha en passiv finansieringsroll, istället skulle biståndets mål diskuteras likväl som projektens utformning (1980/81:UU20).
- Initiativet skulle komma från mottagarländerna själva (1978/79:UU27), och det var deras behov som skulle styra (1981/82:UU20).
- I dialogen skulle kriterier tas fram som underlättade för båda parter att fortlöpande bedöma överensstämelsen mellan mål och utfall (1978/79:UU27).
- Sverige kunde inte ensamt styra över innehållet utan detta måste ske i en dialog mellan givare och mottagare (1981/82:UU20). Samtidigt måste biståndets innehåll och omfattning bestämmas av vad givaren anser sig "bära och kunna tillhandahålla" (1981/82:UU20).
- Dialogen skulle kunna utnyttjas för att exempelvis informera om målen för Sveriges bistånd samt om det svenska utbudet av varor, tjänster, teknologi och kunnande (1981/82:UU20).
- I dialogen borde största vikten läggas vid de allvarligaste problemen och sådana verksamhetsområden, där behoven är stora och där Sverige har särskilda förutsättningar att göra viktiga insatser (1981/82:UU20). Sverige skulle också kunna avstå från att finansiera projekt som inte var förenliga med svenska principer (1980/81:UU20).

Utskottet under socialdemokraterna 1983, poängterade att syftet med dialogen var att ge mottagarlandet ett väsentligt inflytande över medlens användning och biståndets innehåll. De framhöll också att dialogen förs med landets regering eftersom biståndet

rör sig om ett regeringssamarbete mellan suveräna stater. I detta betänkande underströk utskottet också att förutsättningen för en mer målmedveten dialog var att givaren själv hade en klar uppfattning om vad han ville uppnå (1983/84:UU15). (Exempel på vad "Sverige" ville eller borde vilja uppnå framgår i nästa avsnitt). 2001 görs möjligen ett försök att utvärdera konsekvenserna av detta påstående. Utskottet säger då att: *"Biståndsgivarna har ofta ett värdebaserat förhållningssätt till utvecklingsfrågor, tydligast manifesterat i betydelsen av konventionen om de mänskliga rättigheterna. Biståndsgivarna skulle vara tydliga med denna värdegrund, men formerna för hur den skall komma till uttryck borde enligt utskottets uppfattning ske genom dialog."* (2002/02:UU2).

2001 förde utskottet in ytterligare en nyansering i debatten om dialogpartner. Viktigast för ett lands utveckling är de krav som formuleras av dess befolkning. De antyder att det är genom de demokratiska styrskicket som dessa formuleringar ska nå fram, men de utvecklade inte detta resonemang förrän 2004. När Politiken för Global Utveckling antagits, menade utskottet att samarbetsländernas egna fattigdomsstrategier skulle vara utgångspunkten för utvecklingsarbetet. En fortlöpande dialog skulle föras för att få fattiga människors aktiva medverkan i analys, prioriteringar och beslutsprocesser.

2005 uppmärksammar regeringen i propositionen att deltagande av olika svenska aktörer skulle kunna ha en central betydelse i dialogen kring genomförandet av ländernas strategier för fattigdomsbekämpning. 2008 konstaterar utskottet att dialogen med samarbetsländerna och andra utvecklingsaktörer och ligger i linje med Parisöverenskommelsen om biståndseffektivitet. Dialogen skulle nu enligt regeringen: *"vara en planerad och strategisk kommunikationsprocess mellan beslutsfattare, givarrepresentanter och andra aktörer."* 2008 pekade utskottet på att dialogen också var ett viktigt instrument inför utbetalningar av budgetstöd. 2011, i redovisningen av regeringens resultatskrivelse, återgav utskottet slutsatserna att resultatfrågan är en central del i dialogen om biståndseffektivitet.

De största förändringarna i dialogens syften syns i skiftet från en dialog mellan två parter som representerar sina länders regeringar, till en dialog med många givare. Möjligheten för att propagera för givarlandets utbud av varor och tjänster finns inte längre. Kommunikationsprocessen mellan dessa olika givare innebär att Sverige inte bara har att komma överens i dialog med mottagarlandet utan måste också driva sina frågor mot andra givare. Hur andra aktörer ska kunna involveras i denna typ av dialoger är för mig en gåta, och i ännu högre grad undrar jag över hur befolkningen ska kunna nå fram med sina krav?

### **Dialogens tonläge**

När socialdemokraterna tog över 1982 lutade de sig mot erfarenheten att Sverige måste föra en mera aktiv dialog med mottagarländerna om insatsernas inriktning och utformning. En något hårdare ton fördes in i förutsättningarna för dialogen: *"I dialogen med programländerna kan Sverige inte heller underlåta att beröra de politiska och institutionella förutsättningarna för livsmedelsproduktion och landsbygdsutveckling, som t.ex. prispolitiken på jordbruksprodukter, valet av teknologi, fördelningen av stödåtgärder mellan stora och små brukningsenheter eller effektiviteten hos de organ som distribuerar insats-*

*varor och köper upp spannmål från bönderna. Sverige kan naturligtvis inte göra anspråk på att få diktera dessa avgöranden, som ofta är inrikespolitiskt känsliga i de länder som vi samarbetar med. Men vi bör redan på ett tidigt stadium klargöra, att samarbetet kan komma att hämmas eller rent av avbrytas, om statsmakterna i mottagarlandet inte för en politik som skapar förutsättningar för att de planerade verksamheterna skall lyckas.”(1982/83).*

Socialdemokraternas 1980-tal kännetecknas av en sådan skärpning av tonläget, både från motionärer och i regeringens propositioner. Även under denna period kom förslag på dialog om de olika tematiska frågor som redovisats ovan, särskilt inom miljöområdet. I ett fall, motion 1986:U231, anser den moderata motionären att det är angeläget att Sverige i dialogen med Tanzania om speciellt den ekonomiska politiken starkt skulle förespråka lösningar på marknadsekonomisk grund. Frågorna om demokrati och mänskliga rättigheter dominerade allt kraftigare, och med dem ofta upprepade krav om att dialogen skulle göra tydligt för mottagarna vad villkoren var. Denna tyngdpunkt på demokrati och MR i dialogen, förknippat med hot om avslutat bistånd, fortsatte också under den borgerliga fyrtipartiregeringen. När den socialdemokratiska regeringen tagit över 1994 uttryckte utskottet det som en självklarhet att: *”Avvikelse från överenskomna förutsättningar bör tas upp i dialogen men också om nödvändigt påverka utbetalning av bistånd.”*

Tre undantag från det höga tonläget i samband med villkor hittar jag. Det ena är Miljöpartiet som i motion 1989:U220 (mp) anser att vi inte har rätt att ställa orealistiska krav på vad som är möjligt att uppnå på kort sikt. Det andra undantaget är motionerna med krav på att krediterna till Marocko ska upphöra, eftersom landet ockuperar Västsahara. Då svarade utskottet att inget skulle vinnas med att avbryta, istället är det dialogen som kan hjälpa parterna att lösa konflikten och säkra de mänskliga rättigheterna (1992). Det tredje är när krediter till Kina ifrågasätts 1996<sup>27</sup> och utskottet svarar att regeringens Kina-politik bygger på dialog, inte isolering.

År 2000 redovisade betänkanudet en utvärdering av svenskt programbistånd. Studiens syfte var att granska programstödets effekter avseende tillväxt och inkomstfördelning, policydialog samt genomförande av politiska och ekonomiska reformer. Studien konstaterade att möjligheten för givare att påverka med villkor var begränsad. I stället var det oftast de inhemska prioriteringarna som avgjorde utfallet av politiska och ekonomiska reformer.

### **Dialoger + insatser = sant > Policybistånd**

Dialogen räckte inte för förändra samarbetsländerna, dialogen måste kombineras med insatser inom det aktuella området. Sådana insikter började gro vid mitten av 1980-talet och kom att förändra biståndets arbetssätt under 1990-talet. Allteftersom växte insikten om att dialog och insatser inom särskilda områden inte heller räckte. De frågor som Sverige ville driva måste genomsyra alla typer av svenska insatser. Politiken för global utveckling manifesterar detta genom att sätta upp de fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet som rättesnören för biståndet i sin helhet. I bistandsdebattens senaste fynd av otillräckligheter ligger att biståndet och dess aktörer måste samverka med andra aktörer och som en del av flera mellanstatliga relationer. Jag vill nedan delge

några observationer om hur riksdagsdebatten har följt biståndet till ett nytt stadium av osäkerhet och otydlighet.

Folkpartiet ville 1986 (motion 1986: U 216) att de krav på demokrati som framfördes i dialogen skulle ges tyngd genom biståndets inriktning, som t.ex. stöd till fria massmedier och andra insatser som kunde främja ett folkligt inflytande. Regeringen pekade 1988 på att de medel som fanns tillgängliga för insatser till demokrati och mänskliga rättigheter var ett bra komplement till dialogen.

1996, när socialdemokraterna tagit nya grepp om biståndspolitiken och organisationen av biståndet i en sammanhållen myndighet gav utskottet följande exempel på hur biståndets olika metoder hängde ihop: *"I propositionen åskådliggörs hur ansträngningar görs för att säkerställa att en biståndsinsats, bestående av borrhälsa av en brunn i en afrikansk by, är effektiv i ett globalt, nationellt och lokalt perspektiv. På det lokala planet ser man till behov av t.ex. hälsovård och bevattningslösningar för grödeodlingar. Man försöker bygga på bybornas eget ansvar varvid kvinnors beslutsrätt och arbetssituation är centrala frågor. På det nationella planet har en dialog mellan mottagarland och givare, Världsbanken och FN, förhoppningsvis lett till en hållbar ekonomisk politik och en bra givarsamordning. På det globala planet måste säkerställas att det finns goda normer för färskvattenanvändning."*

Socialdemokraterna såg framför sig en ny typ av bistånd, en tredje fas som skulle ersätta första fasens u-hjälp till avkoloniserade länder, och den andra fasen som med bättre metoder kritiserat projektänkandet och satt biståndet i ett ekonomiskt sammanhang. Den tredje fasen skulle utspelas i en globaliserad värld. Kärnuppgiften skulle även fortsätta vara att hjälpa fattiga människor att få makt över sin framtid. Trots bättre metodik - dialog med givarlandet om övergripande politik, givarsamordning och projekt som bygger på goda incitament - var många länder fångade i ett biståndsberoende. Ett lyckat biståndssamarbete måste bryta detta beroende och skapa en utveckling byggd på självförtroende och inhemska sparande. Om världssamfundet samtidigt klarade av att skapa nya finansieringssystem för gemensamma uppgifter kunde biståndets tredje fas också sägas bli dess sista - nya samarbetsformer skulle ta över (1996/97:UU15).

I denna fas, konstaterade utskottet ett år senare, hade biståndets betydelse som finansiering av investeringar i infrastruktur minskat. I de fattigaste länderna kunde man fortfarande ta denna roll men i övrigt kunde allt fler länder attrahera privata flöden. Samtidigt ökade betydelsen av fungerande regelverk och effektiva offentliga kontrollfunktioner, vilket passade som hand i handske med det nya policybiståndet (1997/98:UU15).

Regeringen konstaterade 1999 att undervisningsbiståndet skulle ges som stöd till sektorprogram, dvs. budgetstöd till mottagarstyrda, nationella program, där Sverige och andra givare förde en dialog om sektorns och sektorprogrammets utveckling. *"Sida blir alltmer en dialogpartner i policyfrågor och finansiering av kompetens- och institutionsutveckling från att tidigare ha varit projektfinansiering"*, säger utskottet samma år apropå bistånd till infrastruktur. År 1999 godkände regeringen Sidas äskande om att få finansiera personal i fält som en del av utvecklingssamarbetet. Dialogen, partnerskapet och det fördjupade samarbetet med samarbetsländerna hade medfört att innehållet i biståndet förändras. Myndighetens egen personal, framför allt i fält, blev alltmer en del

av utvecklingssamarbetet, hävdade Sida. 2004 förutsåg regeringen ökade satsningar mot hiv/aids, såväl stöd som integreras i all verksamhet och för mer direkta insatser. Planering och genomförande av projekt och program samt det centrala dialogarbetet krävde insatser av en samlad svensk förvaltning, inklusive den svenska utrikesrepresentationen.

2001 menade utskottet att viktigare än riktade insatser för att främja mänskliga rättigheter var det att få med bättre beredning och analys få genomslag i övriga biståndsprogram och särskilt i de stora finansiella flödena. Utskottet ville se en komplementaritet mellan politisk dialog, riktade insatser och s.k. mainstreaming (där en s.k. tvärfråga ska genomsyra all verksamhet, min anmärkning). 2007 välkomnade utskottet regeringens förslag om handelsrelaterat bistånd stöd för att utvecklingsländerna skulle få möjlighet att dra nytta av internationell handel. Utskottet ville också: *”framhålla att handel liksom politisk dialog och samarbete är viktiga verktyg för att främja mänskliga rättigheter”*.

## **Betalningsbalansstöd och allmänt budgetstöd**

Möjligheten att ge bistånd till ett land för att täcka upp budgetunderskott eller bidra till att minska skulder har varit ett viktigt instrument sedan mitten av 1980-talet. 1984 inrättade den socialdemokratiska regeringen en ny särskild anslagspost för betalningsbalansstöd i samband med en allmän ökning av biståndsbudgeten. Anslaget skulle bidra till att förbättra betalningsförmågan hos svårt skuldtunga länder och för att hjälpa afrikanska länder som drabbats av försörjningskris. Erfarenheterna från det s.k. importstödet användes, men utan dess självklara bindningar till svenska varor och tjänster. Moderaterna vidarebefordrade samma år OECD/DACs kritik om att stödformen kunde användas för att reglera enskilda exportkrediter. Miljöpartiet spaltade 1988 upp kritiken längs två linjer: betalningsbalansstödet hade antingen använts för att betala skulder till Sverige eller för att göra insatser som inte kunde skiljas åt från de vanliga landinsatserna.

Utskottet refererade 1988 till propositionens utsaga att det generella betalningsbalansstödet skulle kunna utnyttjas för angelägen export *”förutsatt att mottagarlandet för en sådan ekonomisk politik att ett reformprogram kan genomföras.”* Stödet skulle också kunna användas inom sociala sektorer för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen och av anpassningsprogrammen. 1989 stod det klart att betalningsbalansstödet kommit att knytas allt starkare till Världsbankens och Valutafondens strukturanpassningsprogram.

Villkor måste ställas på ländernas ekonomiska politik hette det i betänkandet år 1992 med referenser till fyrpartiregeringens propositionstext. Syftet med stödet, klargjorde utskottet 1993, var att genomdriva makroekonomiska stabiliseringsåtgärder och strukturförändringar samt liberalisering av ekonomin. Fyrpartiregeringens ville också bryta ut importstödet ur landramarna för att samordna det med betalningsbalansstödet till ett anslag och i ökat samarbete med andra givare. Detta oroade oppositionspartiet Socialdemokraterna som hellre såg en möjlighet att samordna detta i landprogrameringen.

När socialdemokraterna återtog regeringsmakten 1994 presenterade de ett sammanhållet resonemang kring budgetstödet. Regeringens proposition ville angripa problemen med utvecklingsländernas tunga skuldbörda och deras avsaknad av en sund makroekonomisk politik med s.k. policybaserat bistånd. Detta bistånd bestod främst av betalningsbalansstöd men kopplade detta finansiella stöd till krav på politiska och ekonomiska reformer, i samma riktning som den tidigare borgerliga regeringen. Socialdemokraterna betonade i sin proposition att reformprogrammen inte bara skulle vara ekonomiskt motiverade utan också vara politiskt socialt och miljömässigt hållbara. Kopplingen till Världsbankens och Valutafondens strukturanpassningsprogram uttalades tydligt. En stor del av betalningsbalansstödet samordnades med Världsbankens särskilda program för Afrika (1994/95:UU15).

Genom åren förstärktes det internationella samarbetet, bland annat genom Världsbankens och IMF:s skuldlättnadsinitiativ, det s.k. HIPC-initiativet (Heavily Indebted Poor Countries). Utskottet argumenterade år 2000 att skuldlättnaden hade minskat behovet av att täcka ländernas externa finansieringsgap. Istället skulle budgetstödet användas till ländernas arbete med att bekämpa fattigdom enligt de prioriteringar de uttryckt i nationella fattigdomsstrategier (2000/2001:UU2). År 2004 konstaterade utskottet att ett stort antal samarbetsländer hade utarbetat egna fattigdomsstrategier som skulle vara styrande såväl för landsamarbeten som för givarsamordning.

Oppositionen varnade dock för villkorslöst budgetstöd. Kristdemokraterna ville i en reservation 2004 att budgetstöd bara skulle gå till länder som visade upp goda resultat och hade en dokumenterat god vilja till förändring. Moderaterna argumenterade på liknande sätt i en av sina reservationer samma år: *”Good governance är en förutsättning för direkt budgetstöd till statsmakter.”*

Alliansregeringen ändrade riktlinjerna för budgetstöd 2008, sedan Riksrevisionen granskat regeringens och Sidas hantering av budgetstödet. Riksrevisionens granskning hade visat att regeringen inte följt upp sin delegering till Sida och att myndighetens bedömningar för beslut om budgetstöd var oklara, ofullständiga och inte uppfyllde regeringens krav. De tidigare (socialdemokratiska) riktlinjerna hade enligt Riksrevisionen blandat samman mål och krav.<sup>28</sup> Budgetstöd definieras i de nya riktlinjerna som ett icke öronmärkt finansiellt stöd till ett lands statsbudget för att genomföra ett nationellt utvecklingsprogram i form av en strategi för utveckling och fattigdomsminskning. Medlen ska hanteras enligt samarbetslandets budgetprocesser och system. Utbetalningarna är beroende av att samarbetslandet har respekterat de överenskomna villkoren för utbetalning. Budgetstödet skulle bestå av tre samverkande delar, där det finansiella stödet kopplades till en dialog och villkor mellan givarna och samarbetslandet, samt till kompletterande insatser till stöd för kapacitetsutveckling där det behövdes. Utöver att ge stöd till landets utvecklingsstrategier beskrevs syftet med det generella budgetstödet som en förväntan om ökad fattigdomsbekämpning och ökad biståndseffektivitet.

## Policy och strategier för samarbetet

Viljan att ställa villkor och att föra fram dessa ackompanjerades av ökade krav på styrning av den svenska biståndspolitikens representanter hemma och i samarbetsländerna. Även styrningen har en historia där gjorda erfarenheter leder vidare till en allt striktare hållning. Nedan ska jag försöka klargöra denna historia.

Policy är ett svengelskt ord som jag tolkar som i grunden liktydigt med riktlinje. När ordet policy börjar användas i biståndsdebatten markerar det däremot ett skifte i synen på styrning och vägledning i biståndet. En policy är en kraftigare kodifiering av biståndets praktik än vad det tidigare begreppet riktlinje någonsin var.

Ordet riktlinje, i singularis eller plural, förekommer ofta i riksdagsdebatten fram till 1980-talets slut. Ofta hänvisar det till en argumentation framförd i motioner eller propositioner om önskningsar att förändra eller befästa biståndet inriktning eller omfattning inom vissa delfält. I denna mening förväntar sig ingen att riktlinjen ska vara styrande. Förväntningar om att riktlinjer ska vara styrande hänger snarare ihop med hänvisningar till tidigare riksdagsbeslut om riktlinjer. Det är inte tydligt om dessa hänvisningar avser att besluten ska vara riktlinjer för fortsatt debatt och framtida beslut, eller om de faktiskt avser att besluten ska styra biståndet. Jag läser det som att det finns en överenskommelse att det årligen tagna riksdagsbeslutet ska läsas som en uppdatering av de allmänna riktlinjerna för biståndets utövning.

Första gången som ordet riktlinje får betydelsen av att vara ett styrdokument är 1981 när SIDA hade utarbetat vissa riktlinjer för energibiståndet. Dessa skulle användas som underlag för dialogen med mottagarländerna. Sverige skulle hjälpa till med planering av energisektorn i programländerna, stödja ett balanserat utnyttjande av skogstillgångar, stödja utbyggnad av vattenkraft och samarbeta med u-länder om att utveckla andra förnybara energikällor. Regeringen fångade denna boll och ville utarbeta riktlinjer för hela det svenska energibiståndet. De förlorade makten innan något sådant styrdokument för samtliga biståndsmyndigheter togs fram.

Några av milstolparna längs vägen fram mot mer formaliserade styrdokument och mot policybiståndet förtjänar att redovisas:

- 1985 rapporterade utskottet att utvärderingsfunktionerna inom både utrikesdepartementet och SIDA hade förstärkts. Kunskaper skulle tas till vara och återföras till delkontinuerliga arbetet med riktlinjer och policy på biståndsområdet..
- 1989 ansåg Moderaterna i motion U202 att det behövdes en strategi för hur biståndet skulle främja en demokratisk utveckling. Utskottet ansåg då att en sådan redan fanns, i dialogen och bland insatserna, med syftet att uppfylla målet respekt för mänskliga rättigheter.
- 1990 föreslog biståndsorganisationsutredningen att landprofiler skulle införas som planeringsinstrument. Dessa skall vara ett underlag för en dialog med mottagarlandet om inriktningen på biståndet.
- 1989-1993 nämns ordet policy allt oftare, främst i samband med omnämningen om de multilaterala organisationerna. När ordet policy nämns i kombination med ordet dialog betecknar det ofta Sveriges medverkan i dialoger kring strukturanpassningsprogram eller skuldavskrivningar.

1994 markerade den tillträdde socialdemokratiska regeringen en ny era för biståndet: *”Genom det s.k. policybaserade biståndet, framför allt betalningsbalansstöd, kopplas finansiellt stöd till krav på såväl politiska som ekonomiska reformer.” Detta är första gången begreppet policybistånd nämns. I sammanhanget gjordes ytterligare en markering: ”Trovärdigheten i policybiståndet kan endast bevaras om givarländerna genom ett samlat agerande inställer stöd i de fall mottagarlandets ansträngningar att genomföra programmet visar allvarliga brister.”*

Regeringen hade nu stakat ut ett fält ”policybistånd” och den nya organisationen Sida, som instiftades 1995, fick därefter en nästan ouslinlig ström av förslag och uppdrag till policys att ta fram. 1997 rapporterade utskottet att en betydande policy- och metodutveckling ägt rum under senare år. Samma år skulle regeringen presentera en ”modern” policy för fattigdomsbekämpning och året därpå ville man lägga fram en policy om demokrati och mänskliga rättigheter samt en samlad Afrikapolitik. Uppräkningen fortsatte med andra kommande policier och med 26 land- och regionstrategier (det var den form som 1990 års förslag om landprofiler tagit). Utskottet stoltserade med att Sverige *”idag har ett bistånd som kan styras och koordineras väl”* och som måste se i ljuset av den kraftfulla globaliseringen.

Ur utskottets sätt att använda ordet policy kan jag urskilja följande funktioner:

- Policy eller riktlinjer som stöd för dialogen. Det enda uttryckliga fallet är de riktlinjer som Sida tog fram 1981 för energibiståndet, men det finns antydningar även fortsättningsvis
- Policy som styrinstrument mellan regering och biståndsmyndighet
- Policy som styrinstrument för andra biståndsaktörer
- Policier som instrument för internationell samordning. (Jag väljer att inte fördjupa mig i detta område. Jag konstaterar att Sverige med sitt deltagande i internationella förhandlingar av olika slag haft ett förhållandevis stort inflytande över hur de internationella organisationernas policyarbete. Detta bekräftas upprepat i utskottsberäkningarna)
- Lärande för policy
- Policy för tematiska områden
- Policy som instrument i det ordinarie biståndet och i mottagarländerna

### **Policy som styrinstrument**

Olika sorters riktlinjedokument nämns i utskottsberäkningarna. Vissa handlar om intern styrning inom biståndsmyndigheten. Andra handlar om regeringens styrning av myndigheten eller över biståndet i sin helhet. Allteftersom avtecknar sig en tydlig trend kring i riktning mot en ökad centralisering från en situation där Sida var huvudsaklig producent av styrdokument. Utskottet redovisar då att utrikesdepartementets (UD) styrning av biståndet stärkts.

Från att formellt fastställa färdigberedda insatser, inriktades arbetet istället på policy som togs fram av Sida på regeringens uppdrag och på landstrategier som fastställdes efter samråd mellan Sida och UD. 1998 förtydligar regeringen att detta grepp innebär att regeringskansliet tar fram policyunderlag och budgetberedning som beslutas av

riksdagen, medan de verkställande funktionerna ligger på självständiga myndigheter. Denna deklaration till trots var det fortfarande mycket av underlagsarbetet som utfördes på Sida. Alliansregeringen lade 2006 därför fram en heltäckande styrmodell som bl.a. innebar att beslut om övergripande policy och strategier med ”ökad tydlighet skulle tas av regeringen”. I styrmodellen säkerställdes att regeringens policyer fick ökat genomslag genom att *”Sidas policyarbete i ökad utsträckning fokuseras på att genomföra de strategier för utvecklingssamarbetet som regeringen beslutat”*.

### **Policy som styrinstrument för andra biståndsaktörer**

Sida hade genom sitt arbete med att ta fram policyer och metoder skaffat erfarenheter som skulle kunna användas i samarbetet med de internationella organisationerna (2000/01:UU2). Särskilt, menade utskottet, skulle ett sådant utbyte kunna öka trovärdigheten i EG:s utvecklingssamarbete (2001/02:UU2). På liknande sätt uppmuntrade utskottet de kontakter som Sida och UD hade med enskilda organisationer kring policydialoger.(1998/99:UU2). Dessa två spår löpte samman år 2000 när utskottet konstaterade att Sverige hade bidragit till utvecklingen av EU:s policy för det civila samhället och ökat möjligheterna för de enskilda organisationerna att söka bidrag från EU (2000/01:UU2). Denna framgång uppmärksammades i Alliansregeringens genomgång av de svenska relationerna till EU:s bistånd år 2007 (2007/08:UU2).

Samtidigt som Sverige hade bidragit till utveckling av policy inom de internationella organisationerna hade Sverige ingen strategi eller policy för sitt eget arbete med de multilaterala organisationerna. Det blev Alliansregeringen som 2007 fick en sådan tillstånd(2007/08:UU2). I skrivande stund väntar många på en uppdatering av denna strategi. Ett halvt år innan en ny strategi ska lämnas för Sveriges samarbete med UNESCO finns ännu ingen instruktion från regeringen om vilket format denna ska ha<sup>29</sup>.

### **Lärande för policy**

Policybiståndet medförde att en ny typ av lärande behövdes. På Utrikesdepartementet inrättades Expertgruppen för utvecklingsfrågor EGDI 1996 (1996/97:UU15). Gruppen var sammansatt av svensk och internationell expertis samt representanter från Utrikesdepartementet och Sida. Syftet var att studera olika frågor av vikt för biståndet. Expertgruppen beslutade om ämnesval och författarna ansvarade själva för studiernas innehåll. EGDI lades ned 2006 av Alliansregeringen.

Nordiska Afrikainstitutet, NAI, hade länge haft en roll för kunskapsutveckling och utbyte med afrikanska forskningsinstitutioner. 1998 gav regeringen NAI uppdrag att öka den policyrelaterade verksamheten (1998/99:UU2). Fram till 2009 betonar utskottet nästan årligen betydelsen av denna policyverksamhet. 2012 gjorde Statskontoret en utredning av Nordiska Afrikainstitutet och rekommenderade då att institutets forskningsdelar skulle ta över av Uppsala Universitet (2012/13:UU2). I den mån Sida och UD behövde rådgivning skulle de kunna söka det hos den nya centrumbildningen. Några särskilda policyfunktioner behövde det nya centrumet inte ha (Statskontoret 2013:3).

Utvärderingar har länge varit en viktig källa för lärandet inom biståndet. Den borgerliga fyrtipartiregeringen inrättade det fristående Sekretariatet för Analys och Utvärdering, SAU, 1992, som arbetade intensivt under några år för att ta fram underlag för omstöpningsen av biståndet. Regeringen valde efter mycket diskussion att placera utvärderingsfunktionen i den nya organisationen Sida, men lät denna enhet vara direkt underställd Sidas styrelse. 2000 fick utskottet argumentera för denna ordning. Utskottet redovisade då bland annat att s.k. Management Response hade införts. I dessa måste de avdelningar som var ansvariga för utvärderade insatser svara på hur de tänkte åtgärda uppträckta brister och ta hand om utvärderingarnas rekommendationer (2000/01:UU2). Utskottet (och regeringen) menade att möjligheterna till lärande var stora om utvärderingsfunktionen låg nära utförandet.

Kraven på att återinrätta en fristående utvärderingsfunktion växte riksdagsdebatten. Myndigheten SADEV inrättades 2006, innan dess att Alliansregeringen tillträdde. 2012 beslutade Alliansregeringen att SADEV skulle läggas ned och föreslog efter politisk debatt istället en fristående kommitté.

Många utredningar har gjorts i biståndets historia, men den som varit mest relaterad till biståndets styrning var GLOBKOM i början av 2000-talet. Denna utredning hade som del av sitt uppdrag att se över de utvecklingspolitiska målen i ljuset av ”den policyutveckling som skett de senaste åren”. Resultatet var som vi sett Politiken för global utveckling PGU. Några utredningar om biståndet eller utvecklingspolitiken har efter detta inte presenterats för utrikesutskottet.

### **Policy för att synliggöra tematiska frågor**

Den betydande policy- och metodutveckling som utskottet rapporterat 1997 innebar att riksdagen såväl som biståndsmyndigheten Sida hade skaffat sig en ny habitus. Motionerna i riksdagen fick under 1990-talet ett nytt instrument. Istället för att lyfta en fråga eller ett problemområde och begära handling kunde motionärerna nu önska en ny policy. För regering och för biståndsmyndigheten uppstod en situation där handlingskraft kunde visas upp. Jag vill åskådliggöra denna våg av önskningar och fiktiv handlingskraft med följande resumé:

- I yrkande 2 begär motionärerna att barnperspektivet skall säkerställas i Sidas pågående policyarbete samt ges en central roll i uppföljningen av FN-konferenserna (1996/97:U212 av Eva Zetterberg m.fl. (v, s, m, c, fp, mp, kd)).
- Sida har av regeringen fått i uppdrag att arbeta fram en sammanhållen policy på området demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktlösning liksom en lämplig ordning för hur dessa aspekter skall bevakas bl.a. vid framtagandet av landstrategier. Med tanke på den vikt biståndet till demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktlösning i dag har i det svenska utvecklingssamarbetet skall Sida också utforma en organisation som slagkraftigt och effektivt kan hantera detta bistånd. Sida utarbetar en handlingsplan på området (1996/97:UU15).
- Utskottet noterar att Sida tagit fram en särskild policy för ett miljöanpassat energibistånd, i syfte att komma till rätta med bl.a. det stora kol- och vedberoende som många u-länder sitter fast i (1996/97:UU15).

- Utskottet konstaterar också att Sida i maj 1997 antagit en sammanhållen policy på området i form av ett handlingsprogram för fred, demokrati och mänskliga rättigheter. Sidas handlingsprogram och regeringens aviserade skrivelse kan därför anses tillmötesgå framförda krav på ett åtgärdsprogram för demokratibiståndet (1997/98:UU2).
- Sida bör även när det gäller frågor om utbildning och demokrati - och inte bara i hälso- och välfärdspolicyn - fokusera på problemen med sexuell och reproduktiv hälsa (1997/98:UU2, motion 1997:U208 (c).).
- Policyarbetet kommer i dialog med internationell expertis och u-landsföreträdare att ägna ökad uppmärksamhet åt förutsättningarna för biståndet att få ett starkare genomslag på det konfliktförebyggande området. Detta arbete kommer att bedrivas i nära anslutning till upp- och nedföljningen av det svenska handlingsprogrammet, "Att förebygga väpnade konflikter", (Ds 1999:24). (1999/2000:UU2).
- Under 1999 har Sida utarbetat ett positionspapper, "Barnets rättigheter i bilateralt utvecklingssamarbete", som anger riktlinjerna för barnrättsarbetet och beskriver konsekvenserna av ett barnrättsperspektiv för Sidas policy, landanalyser, landstrategier, projektbedömning och konsekvenserna av ett rättighetsperspektiv i Sidas olika sektorer. (1999/2000:UU2).
- Utskottet konstaterar att Sida har under våren 1999 antagit en policy för barn och vuxna med funktionshinder i utvecklingssamarbetet. Syftet med policyn är dels att summera erfarenheterna av Sidas arbete för att integrera handikappfrågor i biståndet, dels skapa underlag för Sidas fortsatta arbete på området. En focal point för handikappfrågor har under 1999 inrättats på Sida. (1999/2000:UU2).
- I motion 2000/01:U208 (s) krävs en sammanhållen policy för barnfrågor i det internationella utvecklingssamarbetet (2000/01:UU2).
- Nuvarande policy lyfter särskilt fram mediernas betydelse för mångfald i debatten och därmed rollen som stöd för demokratisering (2000/01:UU2).
- Utskottet konstaterar vidare att regeringen i sin fattigdomspolicy har lyft fram de sociala frågorna i utvecklingssamarbetet (2000/01:UU2).
- En ny policy för stöd till forskning om hiv/aids har antagits av Sidas forskningsnämnd (2000/01:UU2).
- Under 1999 utarbetades miljöpolicy för vattenresurser, jordbruk, skogsbruk, landsbygdsutveckling, urbana transporter, handel och miljö (2000/01:UU2).
- I motion 2001/02:U288 (s) framhålls att det behövs en sammanhållen policy för barnfrågor i det internationella utvecklingssamarbetet (2001/02:UU2).
- det bör också tydligt i Sidas regleringsbrev framgå att det ligger ett stort ansvar på Sida att tydligt implementera HBT-perspektiven i policydokument som Sida använder för styrning av sin verksamhet (2002/03:UU2 reservation 2 (fp, v, c och mp)).
- Den särskilda satsningen på SRHR (sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter) beräknas under 2005 avslutas med att regeringen antar en policy för frågorna. Policyn är avsedd att utgöra ett styrdokument i det internationella arbetet för SRHR. Den nya policyn för SRHR kommer enligt regeringen att spela en viktig roll. Detta innebär att resurser måste avsättas för verkställandet av policyn (2005/06:UU2).
- Utskottet stöder Sidas arbete med kultur i utvecklingssamarbetet och välkomnar en reviderad policy (2005/06:UU2).

Motionerandet om policy upphör under Alliansregeringen, sedan regeringen tydligt markerat att policy är regeringens instrument. Bakgrunden till detta framgår i följande citat:

*”Sveriges politik för global utveckling (PGU) utgör enligt DAC (OECDs biståndskommitté) en stark grund för utvecklingsarbetet och omfattar ett antal sektorer, horisontella frågor och humanitärt bistånd samt förespråkar samstämmighet i utvecklingspolitiken vad gäller verksamheten i hela Regeringskansliet. Tre tematiska prioriteringar har slagits fast för innevarande mandatperiod. Till detta kommer ett antal policyer och andra dokument som ger upphov till komplexitet. DAC uppger att Utrikesdepartementet avser att införa 12 nya tematiska policyer 2011 för att successivt ersätta den flora av policyer (”forest of policies”) som noterades i DAC-granskningen 2005. Rekommendationen från DAC är att Sverige ska fortsätta att se över, rationalisera och klargöra policyramverket så att det står i överensstämmelse med PGU:n. Sverige bör också se till att Sidas riktlinjedokument inte fungerar som ytterligare policydokument.” (2009/10:UU2).*

Målbilden för det svenska biståndet hade alltså blivit mer spretig med policybiståndet. I övrigt debatteras inte alls om denna inriktning var riktig, varken då den infördes eller när den centraliserats av Alliansregeringen. Jag vill avsluta detta avsnitt med två citat som visar på hur Alliansregeringen kommit att se på policy och strategier. De ser dessa som delar av en centralt beslutad mål och resultatstruktur, som ska styra arbetsuppgifterna i biståndsförvaltningen:

- *”Ett sådant styrdokument är den nyss nämnda policyn för miljö- och klimatfrågor i utvecklingsarbetet som nu ska omsättas i relevanta fleråriga strategier. Detta sker genom beslut om inriktning, dialogfrågor och insatser i respektive strategi. Utskottet vill här särskilt framhålla att miljö- och klimatpolicyn bör återspeglas i strategier för utvecklingsarbete med enskilda länder och regioner liksom i det multilaterala utvecklingsarbetet som bedrivs utifrån strategin på detta område. Väsentligt i sammanhanget är enligt utskottet också införandet av ett enhetligt mål- och resultatstyrningssystem för Sida.” (2010/11:UU2).*
- *”I rapporten Gender equality in thematic priorities (Sadev Report 2010:7) rekommenderar utvärderingsmyndigheten bl.a. att jämställdhet ska beaktas i samtliga delar av samarbetsstrategierna för utvecklingsarbete. Strategier bör utvecklas för hur jämställdhet mellan könen ska lyftas fram i dialoger med samlänsländer. De svenska ambassaderna och Sida-kontoren rekommenderas att ytterligare förbättra sina genderanalyser.” (2011/12:UU2).*

### **Policy som instrument i det ordinarie biståndet och i mottagarländerna**

Sida blir allt mer en dialogpartner i policyfrågor och finansiär av kompetens och institutionsutveckling från att tidigare varit projektfinansiär. Så skrev utrikesutskottet 1999 och 2000 när de presenterade biståndet inom området infrastruktur. År 2000 berättade utskottet att en policy och handledning tagits fram med erfarenheter från hälso- och undervisningssektorn. 2001 säger utskottet att: *”biståndet.... under det senaste decenniet förfinats och fokuserat på rådgivning och policyfrågor som syftar till god hushållning med vatten.”*

Dessa uttalanden är några exempel på riksdagens medvetenhet om att biståndet inom flera olika sektorer nu arbetade med policy-utveckling. Det handlade inte bara om policy som styrinstrument från regeringen gentemot Sida. Biståndet handlade allt-

mer om att stärka policy inom olika sektorer i mottagarländerna. Utskottet talar inte mycket om detta, de ser framförallt policydialogen som ett instrument för att staka ut kursen i ett landsamarbete. Vid enstaka tillfällen talar utskottet om mottagarländernas behov av egna policyer. Folkpartiet nämner detta i motion 1994:U209 (fp) där de visar på behovet av stöd till etablerande av institutioner för policyutveckling för att hantera urbaniseringsproblematiken. I Sidas samarbete och insatser växte andelen stöd till policyutveckling ständigt sedan policybiståndet inletts, dock utan vidare notis från riksdagens utrikesutskott. I utrikesutskottets bild av samlarbetsländerna var det fortfarande den bristande kapaciteten som dominerade.

## Kapacitetsutveckling

Debatten om kapacitetsutveckling hänger starkt samman med hur riksdagen uppfattade kunskapsbrister i utvecklingsländerna. Kapacitet betyder inte bara kunskap och kompetens. Det hänger i lika hög grad samman med fysiska ting som utrustning, anläggningar och infrastruktur. Samtidigt hänger begreppet kapacitet ihop med frågor om organisationsformer och produktionsflöden. Det molniga begreppet kapacitet har, tämligen sent i biståndets historia, fått en form av sammanfattande definitioner av OECD år 2006:

- ”Kapacitet” förstås som människors, organisationers och samhällets förmåga att sköta sina uppgifter framgångsrikt
- ”Kapacitetsutveckling” betecknar de processer där människor, organisationer och samhällen skapar, stärker och upprätthåller sin förmåga över tid (min översättning av definitionerna på OECDs hemsida)<sup>30</sup>

Dessa definitioner är sentida och inte alls representativa för de sätt som begreppen använts i den svenska debatten. I många stycken är de fattigare än den samlade betydelsen i den svenska användningen. På andra sätt är de alltför abstrakta för att ge någon egentlig vägledning. Med definitionerna har även den svenska debatten fokuserats på samma sätt som OECD tillämpar begreppen, nämligen på statsförvaltningens förmåga att hantera biståndet effektivt. Denna fokusering har i mångt och mycket sitt ursprung i diskussioner om samlarbetsländernas mottagningskapacitet eller absorptionsförmåga. Dessa diskussioner refererade till att länderna av olika orsaker inte kunde tillgodogöra sig beslutade biståndsmedel, vilket ledde till stora reserverade belopp inom den svenska biståndsförvaltningen. Problemperspektivet var kanske mer vårt än deras?

Kapacitetsutveckling bygger i stor utsträckning på den del av det svenska biståndet som kallades ”tekniskt bistånd” i Proposition 1962:100. Denna handlade stor del om kunskapsöverföring. Erfarenheten som fanns då det svenska biståndet institutionaliserades var yrkesutbildning. En annan gren i denna typ av kunskapsöverföring var att stödja FN:s utbildningsinsatser, rapporterades i Propositionen 1968:101. Propositionen fortsatte sin rapportering med att berätta att karaktären på det tekniska biståndet sedan dess hade förändrats. Ansträngningar hade gjorts för att integrera biståndsprojekten i mottagarländernas förvaltningsmässiga och ekonomisk-sociala struktur. Steget hade gått från att satsa på svenska modellprojekt till att bidra - personligt och finansiellt - till mottagarlandets egen verksamhet. Detta innebar bland annat att svenska experter

tjänstgjorde i mottagarländernas förvaltning. Vid sidan av detta satte Sverige upp en fredskår som också kunde tjänstgöra i anknytning till förvaltningsbiståndet. Ett tredje spår var att rekrytera svenska experter till FN-systemet. Erfarenheten av alla dessa tre spår besannade vad som förutspåts i propositionen 1968:100, det skulle bli svårt att hitta tillräckligt många svenska experter att sända ut. En del experter hade därför fått utbildning i biståndsverksamhet, med både språkutbildning och kompletterande fac-  
kult utbildning.

Departementet bakom propositionen betonade också att *”Sakkunskap från statlig och privat verksamhet behöver engageras för att ge biståndet innehåll”* (Proposition 1968:101 sid 88). Biståndsförvaltningen skulle samverka med andra statliga myndigheter, med forskningen och med privata u-landsinsatser. Detta uttalande var ett arv från propositionen 1962:100. Det tekniska biståndet, kunskapsöverföringen, skulle ges företräde framför det finansiella, och staten skulle tillgodogöra sig erfarenheter av u-länderna från näringslivet, fackföreningsrörelsen, Kooperationen m.fl.

I snabba drag kan man teckna tyngdpunktsförskjutningar i riksdagsdebatten debatten kring kunskapsbrister och kapacitetsbehov så här:

- På 1960-talet är det stor uppmärksamhet kring u-ländernas brist på kunskaper inom vetenskap och teknik, och en rad seriösa internationella initiativ för att lösa detta
- På 1970-talet uppmärksammas allt från bristen på läskunnighet till bristen på forskning. Svagheter i kunskap om produktion såväl som marknadsföring lyfts fram i talet om en svag industriell kapacitet. Behovet av att öka produktionskapaciteten står högt i debatten, framförallt förmågan att producera livsmedel lyfts fram som ett utvecklingsområde.
- I slutet av 1980-talet är det u-ländernas svaga kunskap om miljöförstöring och miljöförvaltning som står i fokus. Brundlandt-rapporten är en tydlig inspirationskälla i detta, men även miljöpartiets ankomst som ett riksdagsparti.
- Det tekniska kunskapsgapet uppmärksammas (på nytt), först i början av 1990-talet, sedan i slutet i samband med IT-hyphen. Det finns en stark koppling till den inrikespolitiska debatten kring kunskapslyftet som skulle bära Sverige ut ur den ekonomiska krisen. Ett motsvarande lyft förordas av regeringen för utvecklingsländerna.
- Under 2000-talet är det u-ländernas brist på administrativ kapacitet och kompetens som blir det viktigaste att åtgärda. Olika dimensioner av utvecklingsländernas förvaltningsskapacitet ges fokus. Mot slutet av det nya mileniets första decennium lyfts kapaciteten att göra revisioner och utvärderingar fram som ett sätt för samarbetsländerna att ta sig an Parisdeklarationens paragrafer om det ömsesidiga ansvaret. Miljökompetens och teknologi-kunskaper finns fortfarande med i debatten, men hänvisas till sin nya hemvist inom klimatöverenskommelserna.

En sådan här summarisk historik måste kompletteras med en bild som istället fokuserar på de områden där kapacitetsbyggande ses som viktigt för utvecklingsländerna och där det bör vara en del av biståndet. Det första område som uppmärksammades var behovet av att bygga upp forskningskapacitet, vilket jag berättar mer om i kapitel 8. Det andra området handlade om produktionskapaciteten som jag hanterar nedan. Jag kommer i viss mån att beröra kapacitetsbyggande inom miljöområdet i kapitel 10, men bara där det handlar om energifrågorna. I övrigt belyser jag inte kapacitetsutveckling på miljöområdet. De enskilda organisationernas kapacitet berörs i många fall, jag

kommer inte att fördjupa mig i detta. Likaså överlåter jag åt andra att fördjupa sig i kapacitetsbyggande för minröjning och för organisationer som ska driva HBT-personers talan. Jag kommer nedan att fördjupa mig i produktionskapaciteten och i vad som sagts om statsförvaltningens kapacitet.

### **Produktionsinriktad kapacitet**

Debatten kring produktionsinriktad teknisk förmåga har gått från det konkreta till det abstrakta, och det finns också en rörelse från att stärka de faktorer som är direkt kopplade till produktionen till att stärka de som ligger under statsförvaltningens område. De tidiga yrkesutbildningarna omnämndes aldrig i termer av kapacitetsbyggande eller kapacitetsutveckling men de kan tolkas i denna mening.

De viktigare inläggen om att stärka kapaciteten för produktion fördes fram i samband med FN-konferensen om vetenskap och teknik för utveckling, UNCSTED, 1979. Den handlade då om u-ländernas möjlighet att *"bygga upp en egen kapacitet att utveckla, värdera och förvärva teknologisk kunskap och all anpassa tekniken till de egna förutsättningarna"* (1978/79:UU27). Utskottet pekade detta år på att det fanns betydande inslag inom landsamarbetet för denna sorts kapacitetsuppbyggnad för industrialisering och att mer skulle komma inom det bredare samarbetet som förbereddes. Den tekniska basen var väldigt svag i u-länderna och deras position i förhandlingar med utländska företag var därför ofördelaktig. 1979 rapporterade utskottet om att konferensen bland annat tagit upp ett nordiskt initiativ om en fond som skulle finansiera kapacitetsutveckling.

Skuldskrisen fick idén om en fond för produktionsteknisk kapacitetsutveckling att gå i stå. Inom det svenska biståndet blev det istället landsbygdsutvecklingsprogram som skulle bidra till att öka kapaciteten för livsmedelsproduktion (1980/81:UU20). Inriktningen på industribiståndet blev att upprätthålla produktionskapacitet snarare än att bygga upp den (1981/82:UU20). Några år senare uppmärksammades att det också gällde att utnyttja den befintliga produktionskapaciteten bättre (1983/84:UU15). Mycket av stödet till att upprätthålla kapaciteten hade skett i form av importstöd för köp av svenska varor. 1984 varnades för vad det kunde innebära: *"Regelbundet återkommande bistånd i form av spannmålsändningar kan leda till all den lokala marknaden för småböndernas avsaluproduktion upphör all fungera och att inkomster till investeringar i produktionskapacitet elimineras"*. Samma år uppmärksammades också om mottagarsidan hade kapacitet att se till att importstödet produkter nådde fram till sina slutliga användare (1984/85:UU12).

Vad som sedan följde var en lång tystnad kring kapacitetsuppbyggnad för de produktiva sektorerna. 1999 stöder utskottet den ökade uppmärksamhet som riktats mot näringslivet. Näringslivsstödet *"bör inriktas på uppbyggnad av en fungerande ram för näringslivet och på kapacitets- och kompetensuppbyggnad"*, sade utskottet, utan att närmare gå in på om kapacitetsuppbyggnaden gällde ramen eller själva näringslivet (1999/2000:UU2). Att man tänkte sig något mera handfast kan anas i att utskottet började diskutera en återkomst av det bredare samarbetet med nya former för ömsesidig samverkan med svenska företag och organisationer (2000/01:UU2 och 2001/02:UU2). Infor-

mationsteknologin diskuterades också intensivt under dessa år kring millennieskiftet. Den digitala kunskapsklyftan var föremål för tankar om kapacitetsuppbyggnad. Även den nya teknikens möjligheter att bidra till kapacitetsutveckling uppmärksammades (2000/01:UU2 och 2001/02:UU2).

Debatten om produktionskapacitet tar sig sedan nya vägar. Det som främst uppmärksammas är behovet att stärka utvecklingsländernas förmåga att delta i förhandlingar kring internationella handelsavtal (2000/01:UU2, 2001/02:UU2, 2004/05:UU2 och 2007/08:UU2). Behovet av att stärka produktionskapaciteten kommer tillbaka, nu kombinerat med behovet av att *”förbättra sin kunskap om exportmarknaderna och bygga upp institutioner som är nödvändiga för ett fungerande handelsutbyte”* (2001/02:UU2 och 2004/05:UU2). Detta behov av stöd som uppmärksammats av FN handlade bland annat om att öka förmågan att leva upp till exportmarknadernas krav på bl.a. standarder samt för att bredda den industriella basen (2001/02:UU2).

Jag tolkar denna historik som att debatten om kapacitetsbyggande för de produktiva sektorerna har förskjutit sitt fokus bort från de konkreta produktionsstärkande insatserna till att stärka de offentliga institutioner som ska stödja det inhemska näringslivet i dess integration med världsmarknaden. Kapacitetsbyggande för produktionen får därmed samma former som kapacitetsstärkandet för den offentliga förvaltningen. Allt i enlighet med Washington Consensus.

### **Mottagarkapacitet**

Den första referens jag hittar inom detta problemområde berör Indien, ”där kapaciteten att planera och genomföra utvecklingsprojekt är hög” enligt utskottet 1972. Nästa gång det förekommer är 1980, då utskottet diskuterade regeringens syn på importstödet. När det gällde komplicerade projekt borde SIDA göra bedömningar av mottagarens planerings- och förvaltningskapacitet och förutsättningarna att nå de biståndspolitiska målen. Om bedömningen var att mottagningskapaciteten var låg, skulle SIDA diskutera kompletterande insatser med mottagaren, t.ex. förstudier eller konsultinsatser i samband med leveranser. Ett exempel från detta år var Angola där man konstaterat en låg absorptionsförmåga (1980/81:UU20).

Den borgerliga trepartiregeringen införde att budgetfördelningen skulle bero av bedömning av mottagningskapaciteten i de olika samarbetsländerna. 1981 höjdes landramarna för Guinea Bissau och Bangladesh mindre än övriga länders därför att de inte kunde uppvisa mottagningskapacitet. Moderaterna fortsatte hävda denna princip i en motion 1987/88:U225.

När Socialdemokraterna tog över 1982 talade de istället om att genom landprogrammeringen *”tillförsäkra mottagarlandet möjlighet att styra utnyttjandet av biståndet samtidigt som detta, i samarbete mellan parterna, kan anpassas efter mottagarlandets utvecklingspolitik och administrativa kapacitet”*. Landprogrammeringen krävde bra bedömningar av mottagarländernas kapacitet, konstaterade utskottet (1982/83:UU20). Sådana bedömningar behövdes bland annat för importstödet där mottagningskapaciteten skulle avgöra hur stödet utformades. Därför skulle *”stödet till flertalet länder inriktas på enklare varor, reservdelar och standardiserade produkter, som mottagaren har godtagbar kapacitet att själv hantera”* (1984/85:UU12).

1984 konstaterade den Socialdemokratiska regeringen att biståndets låga effektivitet bland annat berott på mottagarländernas bristande mottagningskapacitet. 1988 konstaterade utskottet att mottagningskapaciteten varit låg på grund av de senaste årens kris. Regeringen höll tillbaka ökningen av de humanitära insatserna detta år på grund av den bristande mottagningskapaciteten i Afrika (1988/89:UU18). Året därpå föreslog regeringen istället att dirigera kommande miljöinsatser genom FN-organ på grund av mottagarländernas bristande administrativa kapacitet (1989/90:UU15).

Argumentationen om mottagningskapaciteten och budgeteringen fortsatte i samma termer under 1990-talet. 1996 började moderaterna en ny kampanj där de hävdade att biståndet borde dras ned i länder med höga direktinvesteringar eller kapitalinflöden. Detta för att inte anstränga dessa länders svaga absorptionsförmåga (1996/97:UU15, 1997/98:UU2 och 1998/99:UU2). En annan argumentationslinje från de borgerliga var att landramarna låste biståndspengar till länder med låg mottagningskapacitet, och att landramarna därför borde ersättas med något mer flexibelt system (t.ex. 1998/99:UU2 reservation).

Socialdemokraterna hade redan 1984 pekat ut en annan medicin än begränsningar och om-allokeringar av budgetlinjer. De föreslog att bygga ut det s.k. förvaltningsbiståndet. *”Sådant bistånd stärker mottagarnas kapacitet, vilket på sikt minskar de anspråk som ställs på SIDA:s administration”* (1984/85:UU12). Detta uttalande byggde bland annat på erfarenheten av biståndet till Nicaragua där landets goda administrativa förmåga hade gjort att SIDA:s medverkan kunnat begränsas (1981/82:UU20).

Den bristande administrativa kapaciteten i mottagarländerna har också varit ett argument i debatten om givarsamordning. Ett exempel på denna typ av debattinlägg kom från Folkpartiet i motion 2006/07:U261 (fp) där de hänvisar till Parisdeklarationens överenskommelse om att givarna förbundit sig att vara mer samstämmiga, kollektivt effektiva och mindre betungande för länder som har bristande administrativ kapacitet. Det innebär, föreläser motionärerna, att *”givare har gemensamma arrangemang på landnivå för planering, finansiering och genomförande av utvecklingsprogram”*. I detta tycks de ha glömt bort att samma deklaration talar om ägarskap. Uttryckt som i denna motion framstår givarsamordning och ägarskap inte som något äkta par.

Jag vill ställa några öppna frågor här, utan att besvara dem. Vems var problemet med mottagningskapaciteten egentligen? Vems administration höll inte måttet, vem behövde flexibiliteten, vem hindrades av en svag absorptionsförmåga? En ledtråd är att debatten kring biståndsmyndigheternas administrativa resurser har varit återkommande. Detta är delvis ett annat problem men det är absolut sammanlänkat med mottagarländernas problem. Jag vill inte gå djupare i denna del av riksdagsdebatten men jag vill peka på risken att förvaltningsstödet har antagit former som snarare har kompenenserat för brister i givarländernas administration än brister i mottagarländernas. De här frågorna kräver dock fördjupad forskning.

### **Förvaltningsinriktad kapacitetsuppbyggnad**

Det finns inga referenser i riksdagsdebatten till det förvaltningsbistånd som utfördes av fredskårerna. Det tekniska samarbetet, eller den tekniska assistansen som den ibland

kallas, byggd på svensk expertis refereras oftast i termer där det tas för givet vad som avses. Jag ska här nedan återge endast den del av debatten som uttryckligen kopplar förvaltningsstöd till kapacitetsuppbyggnad.

Den första referensen var, som vi såg ovan, den socialdemokratiska beslutsamheten i att bygga ut förvaltningsbiståndet 1984. I Centerpartiet partimotion 1989/90:U244 kritiserades det som var Parisdeklarationens föregångare, mötena i den så kallade konsultativa gruppen under Världsbankens ledning. Årligen möttes givarrepresentanter och ländernas regeringsrepresentanter i Paris för ömsesidig information och diskussion. Centerpartiet ansåg att det var fel att U-ländernas administrativa kapacitet användes till detta istället för att lösa landets konkreta problem. Inlägget var en del av Centerpartiets kritik mot Världsbankens strukturanpassningsprogram och mötena var en del av detta angreppssätt.

Strukturanpassningsprogrammen fick sin efterföljare i reformprogram och utskottet såg att dessa behövde kompletteras med förvaltningsbistånd eftersom den administrativa kapaciteten var svag (1994/95:UU15). I Folkpartiets motion 1994/95U222 (fp) förklaras detta perspektiv så här: Statens roll är att skapa en utvecklingsbefrämjande ekonomisk miljö, men i den dåtida ekonomiska miljön var legitimitetsbristen stor och de offentliga institutionerna ineffektiva. Utvecklingsbiståndets uppgift var därför att hjälpa staten att skapa institutionella ramar så att marknaden skulle kunna bygga upp landets ekonomi i en konkurrensbaserad sektor och därmed minska vinsterna av korruption. Motionärerna menade därför att förvaltningsbiståndet måste ha en central roll i det svenska Afrikabiståndet, vilket dessutom skulle leda till att de blev mer kompetenta motparter till multilaterala institutioner och bilaterala givare. Detta var i sig ett lämpligt område för kunskapsöverföring inom ramen för det svenska biståndet.

I motion 1997/98:U219 (fp) kom Folkpartiet tillbaka till ämnet och ville nu krympa och effektivisera staten i afrikanska mottagarländer. Året därpå, i motion U203 (fp), pekade de på att flera afrikanska stater hade hamnat i ett negativt biståndsberoende och att detta beroende kunde bekämpas genom insatser för inhemsk resursmobilisering, som kunskapsöverföring och institutionsbyggande. Utskottets svar var i båda fallen att det s.k. förvaltningsbiståndet hade till syfte att främja framväxten av en effektiv samhällsstyrning i samarbetsländerna genom att bygga upp, förstärka, reformera och effektivisera viktiga och centrala delar av förvaltningssystemet i mottagarländerna. Genom detta stöd främjades införandet av demokratiska arbetsformer inom förvaltningen på olika nivåer. Det behövde dock inte innebära att staten totalt krympte i dessa länder (1997/98:UU2 och 1998/99:UU2). Den fortsatta debatten om kapacitetsbyggande runt millennieskiftet sammanfattas bäst i punktform:

- I direktiven till Globkom (Dir. 1999:80) angavs i punkt (6) att utredningen skulle se över möjligheterna att förena kunskaps-, kapacitets- och institutionsutveckling med kraven på reformer för ekonomisk modernisering och "levande" demokrati.
- Utskottet svarade Kristdemokraternas motion 2000/01:U216 (kd), med att stödet till förvaltningssektorn i samarbete med den svenska rättssektorns institutioner skulle bidra till framväxten av en stark rättsstat i Sveriges samarbetsländer.

- Centerpartiets reservation 10, år 2000, pekade på att länder som övertagit kolonialtidens stela byråkratier eller som utvecklades från plan-ekonomier till marknadsorienterade samhällen var på väg in i en ny situation: *”Statens möjligheter till resursplanering och högre inkomster ger större möjlighet att satsa på fördelningspolitiska åtgärder och kan uppnås genom exempelvis effektivare indrivning av skatter och avgifter, förbättrad kapacitet vad gäller budgetarbete, redovisning och revision samt genom mindre svinn och korruption.”*
- 2001 rapporterade utskottet att Sverige gav stöd till Fonden för kapacitetsuppbyggnad i Afrika (ACBF) för att stärka utvecklingsländerns kapacitet inom det makroekonomiska området och inom områden som offentlig redovisning och statistisk analys (2001/02:UU2).
- Utskottet såg 2005 att förvaltningsstödet bidragit till förbättringar även om mycket återstod att göra (2005/06:UU2).

Drygt tio år efter folkpartiets förvisning om att marknaden skulle lösa korruptionsproblemen, d.v.s. år 2005, noterade utskottet att Sida skulle analysera och ta hänsyn till dessa. Samarbetslandets administrativa system och vilja till korruptionsbekämpning skulle bedömas liksom den nationella revisionskapaciteten (2005/06:UU2). 2007 rapporterade utskottet att Riksrevisionen har ett eget biståndsanslag för att bidra till uppbyggnad av god förvaltning och korruptionsbekämpning i samarbetsländer (2007/08:UU2). Året därpå förtydligade utskottet att uppgiften var att stärka förmågan att bedriva offentlig revision hos de nationella revisionsorganen i dessa länder (2008/09:UU2). I skrivningarna från 2009 har utskottet lagt till att uppgiften också var att stärka parlamentets kontrollmakt (2009/10:UU2).

2009 genomförde riksrevisionen en granskning av hur Sida arbetade med kapacitet-utveckling och hur regeringen styrde Sida i dessa strävanden<sup>31</sup>. Utrikesutskottet behandlade denna i ett särskilt betänkande 2010/11:UU5. Riksrevisionen kunde enligt utskottet inte avgöra om Sida stöd till kapacitetsutveckling var relevant och lämnade därför ett antal rekommendationer. Även regeringen fick rekommendationer i hur den bättre skulle styra Sida. Utskottet noterade att Sida arbetade med en ny Manual för beredning av insatser som skulle ge handläggarna bättre vägledning. Manualen skulle också kompletteras med en vägledning till insatser för kapacitetsutveckling. Med detta skulle Sida få en bättre överblick över sina olika riktlinjer. Regeringen hade från sin sida sett över riktlinjerna för hur samarbetsstrategier skulle skrivas och klargjort att budgetstöd skulle kompletteras med kapacitetsutveckling. Regeringen hade också gett Sida uppdrag att bättre redovisa hur Parisdeklarationen efterlevdes. En sista åtgärd var att se över om användningen av svenska myndigheter för kapacitetsuppbyggnad var förenligt med Parisdeklarationen.

Utskottsbetänkandet 2010/11:UU5 redogjorde för Riksrevisionens rapport men jag föredrog att gå till källan. Rapporten Rir 2009:15 anger att en av utgångspunkterna var Parisdeklarationens överenskommelse om att kapacitetsutveckling skulle ske enligt samarbetsländernas strategier. En annan utgångspunkt var att OECD utarbetat riktlinjer för hur arbetet skulle kunna gå till som utgår från frågan – kapacitet för vad?

Riksrevisionens redovisning var knappast smickrande vare sig för Sida eller för regeringen. Sidas beslutsunderlag var ofullständigt, fokuserade på former istället för innehåll

och genomförande. Därmed lämnade Sida alltför stort ansvar till de organisationer som skulle bli kapacitetsstärkta. Sida tog inte hänsyn till OECDs riktlinjer. Sidas definition av kapacitet och kapacitetsutveckling var komplex och inte operationaliserad. Bedömning av mottagarorganisationens befintliga kapacitet gjordes sällan. Mottagarorganisationens inflytande var svårt att se och inte heller framgick hur Sida diskuterat med andra givare. Ofta använde sig Sida av svenska myndigheter för kapacitetsutvecklingen och Riksrevisionen hade svårt att se hur detta gick ihop med Parisdeklarationen. Riksrevisionen kritiserade också regeringens bristande styrning i samarbetsstrategier och andra styrinstrument.

Jag vill som avslutning på detta kapitel redovisa en i min mening alltför bortglömd aspekt på hela kapacitets-begreppet. År 2000, i reservation 1 säger Kristdemokraterna så här:

*”Biståndspolitiken måste ges en sådan strukturell inriktning att människorna i mottagarländerna får ökade förutsättningar att långsiktigt kunna lösa fattigdomsproblemen. Detta kan bara förverkligas inom en stabil ram för utveckling, bestående av fred och säkerhet, ekonomisk tillväxt, god styrelse, starka institutioner och kontinuerlig utveckling av **mänsklig kapacitet**.”* Centerpartiet tar också upp utveckling av mänskliga kapacitet i sin reservation 8, 2001/2002:UU2. De menar då att *”Den kanske viktigaste förutsättningen för mänsklig kapacitet är tillgång på livsmedel samt jordbruks- och landsbygdsutveckling”, och är kritiska till att regeringen inte nämner ordet jordbruk i budgetpropositionen.*

Jag skulle vilja vara kritisk till att inget parti nämner mänsklig kapacitet i samband med utvecklingen av förvaltningskapacitet. Till syvende och sist kan ingen organisation vara mer kapabel än de människor som arbetar där. Är utbildningsnivån för låg så blir kapaciteten därefter. Allt kapacitetsbyggande skulle kunnat börja i stöd till bättre utbildningssystem, inte bara till grundskola för alla. Jag återkommer till detta i slutdiskussionen.

## Kapitel 8

### Forskningssamarbete

Anslaget till forskningssamarbete är en unik svensk konstruktion som skulle kunna vara ett av fundamenten i uppbyggandet av innovationssystem i utvecklingsländer. Även om flera länder har satsat biståndsresurser på forskning så var Sverige först med att satsa resurser på att hjälpa u-länder att utveckla sin egen forskning. Detta var den agenda som många nationer skrev under på i FNs handlingsplan för vetenskap och teknik för utveckling 1967. Sveriges arbetssätt har fått viss efterföljd i de nordiska länderna och i Holland, men det svenska arbetet har varit mest tydligt i sitt fokus, långsiktigt och uthålligt i sina strävanden. Bakom denna långsiktighet står en relativt stor enighet i riksdagen under många år. Det är först under 2000-talet, när forskningssamarbete osynliggjorts i riksdagsdebatten, som den särskilda anslagsstrukturen ifrågasatts, tagits bort och återinförts i flera omgångar.

#### Forskningssamarbetets ursprung

Forskningssamarbetet har sitt ursprung i de stipendieprogram, som finansierades av det svenska biståndet, innan det blev formaliserat genom propositionen 1962:100. Studenter från utvecklingsländer togs emot av svenska universitetsinstitutioner. Uppsala universitet organiserade 1961 ett internationellt seminarium för forskning och utbildning i fysik med inbjudan till universitetslärare och unga forskare från utvecklingsländer. Detta initiativ blev senare institutionaliserat som International Science Program, ISP. Genom åren har ett stort antal unga forskare inom fysik, kemi och matematik fått sin doktorsexamen genom detta program. Många av dem har nått höga akademiska och politiska poster i sina hemländer och också länkat samman med varandra i regionala forskningsprogram. Den modell, som ISP utvecklade, kom att efterliknas när det svenska forskningssamarbetet med utvecklingsländer etablerades 1975.

1963 arrangerade FNs specialorgan för utbildning, vetenskap och kultur, UNESCO, en konferens om tillämpningen av vetenskap och teknik för de minst utvecklade länderna. Arrangörerna ställde sig frågan hur teknologier kunde överföras och användas. Under konferensens gång stod det klart att den mest brännande frågan istället var hur utvecklingsländerna kunde få hjälp med att bygga upp sin kompetens inom vetenskap och teknik. När ett sådant första steg tagits, skulle utvecklingsländerna kunna vidareutveckla sin förmåga att välja mellan teknologier, som erbjöds och anpassa dem till sina särskilda behov och förutsättningar. Denna diskussion fortsatte under 1960-talet och förstärktes dels genom handlingsplanen för vetenskap och teknik<sup>32</sup> och dels genom den s.k. Pearson-rapporten "Partners for Development" som beordrats av Världsbankschefen Robert McNamara. Rapporten gick igenom resultat av utvecklingssamarbetet sedan slutet av andra världskriget. Rapporten låg bland annat bakom formuleringen av enprocentsmålet. Den gjorde också observationen att 90 % av all vetenskaplig forskning gjordes i industriländerna kring industriländernas problem. Rapporten argumenterade för en bättre balans både i forskningens inriktning och var den lokaliserades. Mer forskning borde göras i u-länderna kring u-ländernas problem.<sup>33</sup>

Dessa internationella debatter uppmärksammades av Riksdagen. Under 1970-talets första år var debatten om forskningen intensiv. 1971 återgav utskottsbetänkandet propositionens förslag att "Sakkunniga kommer att under den närmaste tiden tillkallas för att studera frågor som rör inriktningen och organisationen av forskning med anknytning till de fattiga ländernas utveckling" (1971/72:UU2). Ett flertal motioner från den borgerliga oppositionen såväl som socialdemokratin påpekade behovet och brådskan i en sådan utredning samt att SIDA borde göra mer för u-landsforskningen. I betänkandet 1971 är det särskilt forskning på familjeplanering, som förordas, sannolikt därför att Karolinska Institutet redan medverkade i ett större program inom Världshälsoorganisationen. Men även andra områden som livsmedelsförsörjning, skogsbruk, sysselsättning, miljövård och miljöpolitik nämndes. Inom livsmedelsforskningen pågick forskning både om jordbruket och om näringslära inom hälsoforskningen. I motion 1971/72:669 föreslog fyra partier gemensamt ökad forskning om svenska fiskprodukter som livsmedelshjälp till u-länder. Motionen hycklade inte om att bakgrunden var den svenska fiskerinäringens svåra situation. Betänkandet nämnde också stöd till FNs institut för forskning om social utveckling, UNRISD, som startats av Gunnar Myrdal. Dessa olika förslag till tematik blev följeslagare som inlägg i debatten om forskningens tematiska inriktning under många år-och jag undviker därför fortsatta referenser. Jag vill poängtera att inläggen anpassas till aktualiteter. Förslag om jordbruksforskning eller miljöforskning följer sin tid. Jag kommer att begränsa mina observationer till sådant, som har med uppbyggnaden av innovationssystem att göra.

Några motioner föreslog forskning i Sverige för att öka kunskapen om utvecklingsländerna och utvecklingsprocesser. Motion 1971:668 från de borgerliga föreslog forskningsstipendier för att studera det rika material om utvecklingsländer, som redan fanns. I motion 1971:175 föreslog Moderaterna att hemvändande biståndspersonal skulle få ägna sex månader åt forskning. I utskottsbetänkandet 1971/72 konstaterades också att Världsbanken utvidgat sin finansiering till fler områden, däribland forskning.

1972 bekräftade utskottsbetänkandet att det internationella biståndet kommer att påverkas starkt av u-ländernas krav på ekonomiskt oberoende. Därför ville regeringen tillsätta en biståndspolitisk utredning som skulle baseras både på forsknings- och industribiståndsutredningens arbete. Därmed var forskning och näringsliv på väg att ta plats inom biståndet. Forskningsutredningen var nu tillsatt och skulle ”bedöma hur Sverige skall kunna främja det i FN:s utvecklingsstrategi uppställda målet att hjälpa u-länderna med att bygga ut egna forskningsinstitutioner. Detta skulle ha betydelse bl. a. för att förbättra möjligheterna för allt flera forskare från u-länderna att bedriva sin forskning i hemlandet. Följaktligen skall frågan studeras om forskningsinsatsernas fördelning mellan insatser ledda av forskare i Sverige och forskningsinsatser i u-länderna. De sakkunniga har enligt sina direktiv också att beakta frågan om att allmänt sett vidga forskningsintressena till att mer än hittills beakta u-ländernas behov. Betoningen av de sociala faktorernas roll i utvecklingsprocessen och behovet av ökad kunskap om denna process är en annan utgångspunkt för arbetet. Detta skall utmynna i bedömningar av de särskilda förutsättningar som Sverige har för att göra väsentliga insatser för u-ländernas utveckling. De sakkunniga har slutligen att ta ställning till frågor om ansvarsfördelning och samordning mellan de olika organ som svarar för planering, finansiering och genomförande av sådan forskning.” (1972/73:UU2, avsnitt 6 Forskningsfrågor).

Forskningens betydelse för u-ländernas oberoende kombinerades alltså med ett behov av forskning för att vägleda biståndet. Tyngdpunkten har skiftat mellan dessa två krav och emellanåt har de blivit motstridiga. I en reservation från Moderaterna sades följande: ”Målinriktad forskning kring utvecklingsfrågornas natur och biståndets mål och vägar är en av de väsentligaste förutsättningarna för att utvecklingsarbetet skall lyckas. Såväl u- som i-land behöver i snabbt växande utsträckning tillgång till fakta och nya problemlösningar. Sverige har genom sin alliansfrihet och sin internationellt respekterade forskning goda förutsättningar att på detta område göra en insats. En väsentligt större del av våra biståndsanslag bör gå till utvecklingsforskning. Tanken på ett internationellt universitet för u-landsforskning och u-landsutbildning i vårt land bör prövas av utredningen.” (1972/73:UU2, reservation 7)

Sverige anslöt sig till en konsultativ grupp för stöd till internationell jordbruksforskning skapad på initiativ av FAO, Världsbanken och UNDP 1971. Gruppen skulle verka för effektiva åtgärder på jordbruksforskningens område och i högre grad än hittills beakta de sociala aspekterna, exempelvis vid valet av forskningsobjekt (1972/73:UU2). Folkpartiet ville i motion 1972:145 driva att gruppen skulle ägna sig åt forskning om ofarliga bekämpningsmedel. Genom åren fortsatte utskottet att rapportera om gruppen som fick förkortningen CGIAR. 1973 rapporterades om svenskt stöd till det nya baljväxtinstitutet ICRISAT i Hyderabad, Indien, samt till forskningsinstitutet CIP i Peru, som skulle koncentrera sig på potatisförädling. Sverige ville ge forskningen en sådan inriktning att de stora folkgrupperna i u-länderna kunde tillgodogöra sig resultaten. 1975 uttalade sig utskottet om de internationella institutens betydelse för landsbygdutvecklingsprogrammen, som biståndet bedrev. 1978 rapporterades om CGIARs betydelse för att hjälpa u-länderna i deras teknikval. Efter detta blev rapporterna bara konstateranden om att organisationen fick stöd av Sverige.

Den första gång, som ett särskilt samarbetsland nämns i samband med forskning var när Vänsterpartiet i motion 1973:72 ville inrätta en statlig forskningsfond för Vietnam i samarbete med myndigheterna i Demokratiska Republiken Vietnam, DRV. Fonden skulle finansiera (åter)uppbyggnaden av basresurser för vetenskaplig forskning och teknisk utveckling i DRV, som bibliotek och andra vetenskapliga inrättningar. Den skulle också stödja inköp av vetenskapliga instrument och annan utrustning. Vietnamesiska vetenskapsmän och tekniker skulle få stöd för att utföra forskning i Vietnam. Svenska forskare och tekniker skulle också kunna få stöd för samarbete med vietnamesiska kolleger, antingen för egen forskning eller för att sammanställa vetenskapliga rapporter. Utskottet avslag detta förslag. De bekräftade däremot, som exempel på tidigt stöd till forskning i utvecklingsländer, fortsatt stöd till ett nutritionsforskningsinstitut i Etiopien som stöttats redan i tidigaste biståndet (1973/74:UU2). Året därpå förstärkte de motiveringen till sitt avslag med att någon sådan forskningsfond aldrig föreslagits av representanter från DRV (1974/75:U2). Den modell som Vänsterpartiet föreslog kom att bli använd med vissa modifieringar i det mer etablerade bilaterala forskningssamarbetet inom myndigheten SAREC och senare inom den sammanslagna myndigheten Sida.

1973 hade Sverige etablerat samarbete med en rad internationella institutioner kring flera olika forskningsområden. I propositionen 1973 listas Världshälsoorganisationen, WHO, Internationella arbetsorganisationen ILO, de ovan nämnda CGIAR och UNRISD samt två andra forskningsinstitut FNs institut för utbildning och forskning (UNITAR) och FNs forskningsinstitut för socialskydd (UNSDRI). 1974 lade propositionen till stöd till FNs organisation för utbildning, vetenskap och kultur, UNESCO och en nybildad internationell stiftelse för vetenskap, IFS, som skulle ge stipendier till enskilda forskare från u-länder.

1974 rapporterade propositionen att utvecklingsforskningsutredningen lämnat sitt betänkande och att detta var på remissbehandling. Herr Bohman från Moderaterna var nyfiken och ville i motion 1974:278 att betänkandet skulle föreläggas riksdagen snarast och uttryckte sin otålighet genom att föreslå att 25 miljoner kronor skulle anslås till forskning. Utskottet svarade att remissförfarandet var färdigt och beredning påbörjad, men att alla beslut måste invänta denna. Utskottet var enigt med motionären om att utvecklingsforskningen skulle byggas ut, men ansåg att man inte hade beslutsunderlag (1974:UU3). Industribiståndsutredningen hade lämnat sitt betänkande och utifrån detta skrev propositionen att: *"Sveriges kapacitet att kombinera industriinsatser med forskning och produktutveckling byggs ut och inriktas bl. a. på försök att utveckla s. k. u-landsanpassad teknologi"* (1974:UU3). I reservation 5 skrev Moderaterna att utskottet borde ha sagt att minst 5 % av det totala biståndsanslaget skulle gå till forskning. De påpekade också att utvecklingsforskningsutredningen inte tog upp utbildning kring utvecklingsfrågor på högskolenivå och att forskningsfinansieringen borde delvis gå till ett internationellt universitet för utvecklingsfrågor i Sverige (1974:UU3).

## En forskningsmyndighet föds

1975 upprepade utskottsbetänkandet propositionen: *”Vidare föreslås att medel för svenskt stöd för u-landsforskning utanför de bilaterala landprogrammen skall redovisas inom en anslagspost på anslaget C 1. Bidrag till internationella biståndsprogram”* Detta var det första självständiga anslaget, som beslutades vid sidan av allokeringarna till multilateralt bistånd och bilateralt bistånd genom SIDA. Sakta men säkert började nu ett svenskt forskningssamarbete med utvecklingsländer byggas upp. Propositionen berättade om nya mottagare av stöd, ett forskningsinstitut för utveckling och ekonomisk planering i Dakar (CODESRIA som fortfarande får svenskt stöd) samt till en östafrikansk mellanstatlig organisation för gräshoppsbekämpning (ICIPE, som också stöds av Sida).

Utskottsbetänkandet 1975 hänvisade till propositionens redogörelse för de förslag om organisation och inriktning för ökat stöd till u-landsforskning som lämnats i u-landsforskningsutredningens betänkande (SOU 1973:41). Några brottstycken ur denna var:

- att u-länderna endast svarade för ca 1-2 % av världens samlade utgifter för teknisk och naturvetenskaplig forskning och därför var hänvisade till att importera kunskap och teknologi till stora kostnader.
- u-ländernas svårigheter förstärktes av att de saknade kapacitet att tillgodogöra sig också allmänt tillgängliga forskningsresultat.
- u-länder som var inriktade på att öka sitt ekonomiska oberoende upplevde sitt underläge inom forskningen som besvärande. Att stödja u-ländernas åtgärder för att bygga upp en egen forskningskapacitet och en egen teknologisk bas var därför en angelägen uppgift enligt oberoendemålet.
- svenska insatser inom u-landsforskningen skulle öka vår egen förmåga att förstå underutveckling och utveckling och vår roll i sammanhanget.
- Den syn på utvecklingsprocessen som präglade hela biståndspolitiken, borde också bilda utgångspunkt för insatser på forskningsområdet. Forskningsstödet skulle vara inriktat på att uppfylla de allmänna målen för Sveriges utvecklingssamarbete.

U-landsforskningens inriktning skulle bestämmas utifrån flera olika synpunkter:

- Det existerande forskningsstödet till fortplantningsforskning, hälso- och jordbruksforskning var väsentligt.
- Probleminventeringar som diskuterats vid FN-konferenserna om miljö, befolkning och livsmedel, hade visat på forskningsuppgifter som var av intresse både för u- och i-länder.
- U-ländernas direkta efterfrågan skulle ”i betydande mån” avgöra valet av områden, som skulle få forskningsstöd. Detta skulle inte hindra att det statliga stödet samtidigt främjade en fritt kunskapsökande forskning.
- Tonvikten skulle läggas på forskning om konkreta problem, som kunde ge resultat på relativt kort sikt,
- Åtgärder som bidrog till att höja u-ländernas egen forskningskapacitet skulle prioriteras och forskningen skulle i så stor utsträckning som möjligt bedrivas vid u-landsinstitutioner och av u-landsforskare. Aktiv u-landsmedverkan i forskningen skulle tjäna det dubbla syftet att utveckla u-landets forskningskapacitet och att bidra till att sprida forskningsresultat i berörda länder.

- Föredragande statsrådet fann det helt naturligt att de forskningsresultat, som kom fram, skulle kunna vara kontroversiella både för den svenska biståndspolitiken och för enskilda u-länder.
- Att det fanns svensk forskningskapacitet inom ett område ansågs inte vara ett tillräckligt kriterium för att stödja en viss forskningsinsats. Men tillgången på svenska forskare med intresse för u-landsforskning kunde vara en viktig förutsättning när forskningsinsatser av andra skäl bedömts som angelägna.

Varken propositionen eller utskottet ville gå på utvecklingsforskningsutredningens förslag om en fristående organisation innan den biståndspolitiska utredningen hade behandlats. Istället föreslogs en särskild beredning för u-landsforskning med rådgivande och initierande ställning i förhållande till de instanser, som beslutade i forskningsärenden, dvs. regeringen och SIDA. Beredningen skulle ansvara för en samlad bedömning av allt svenskt stöd för u-landsforskning utanför de bilaterala landprogrammen med en egen anslagspost.

Oppositionspartierna hade synpunkter på utformningen. Moderaterna ville i motion 1975:246 att organet för utvecklingsforskning skulle ges en självständig ställning. De gav sedan mer tyngd åt detta argument i reservation 28. Organet för stöd till utvecklingsforskning borde ges beslutanderätt över tilldelade medel och förslagsrätt angående det fortsatta stödet. Dess självständiga ställning borde markeras genom att majoriteten av dess styrelse utgjordes av forskare med erfarenhet av u-landsforskning samt tvärvetenskaplig och mångvetenskaplig samverkan. Centerpartiet ville i motion 1975:729 att beredningen för u-landsforskningen skulle ges en parlamentarisk representation och att det skulle ingå personer med erfarenhet av arbete i u-länder. Folkpartiet ville i motionen 1975:730 att det skulle vara möjligt att stödja forskning i u-länderna även direkt, vid sidan av länder-ramarna. I motsats till Moderaterna ville de att SIDA skulle ha beredningsansvaret men att en särskild byråchef för forskning skulle tillsättas.

Socialdemokraterna ställde sig i Reservation 29 diffust mellan Moderaternas och Folkpartiets ståndpunkter. De ville inte ha någon ändring av beslutsordningarna, men samtidigt ville de att beredningen skulle få fria händer i att bereda och föreslå ny forskning. De ville att beredningens sekretariat skulle ligga på SIDA och att en person från Utrikesdepartementet skulle anställas för att samordna det svenska stödet till u-landsforskning med vad som sker internationellt.

I motionerna var det bara Centerpartiet, som gav förslag till inriktningar av forskningen. Centerpartiet ville öka stödet till forskning arbetslöshet och undersysselsättning i u-länderna. De ville också säkra att stödet till forskning om jordbruksproblem i u-länderna inte minskades. En annan centerpartistisk motion 1975:1147 ville ge beredningen direktiv att prioritera en satsning på u-ländernas energiförsörjning baserade på de *"kontinuerliga energikällorna i överensstämmelse med kravet på ekologisk balans och u-ländernas vilja till en oberoende utveckling"*. Vänsterpartiet ville i motionen 1975:167 anvisa medel för upprättandet av en svensk forskningsfond för Vietnam.

Den debatt, som fördes om organisationsformen var inte utagerad. Spänningsfältet mellan ett organ, som kunde hantera forskningssamarbetet med självständighet och ordinarie biståndet bestod genom åren. Det tog sig olika former beroende på myn-

dighetsstrukturer och maktförhållanden. Det har utspelats i diskussioner om tillämpad forskning versus grundforskning, om disciplinär forskning eller mångvetenskaplig, i diskussioner om kopplingen till landprogrammen eller till avtalen med de internationella organisationerna. Politikerna, tjänstemäns och generaldirektörers förståelse av forskningens särskilda roll har varit helt avgörande.

De grundpremissen för forskningssamarbetet som drogs upp av Utvecklingsforskningsutredningen och som antogs av riksdagen var unika. Detta utskottsbetänkande ger oberoendemålet en operationell definition i grundsatserna för forskningssamarbetet, vilket var ovanligt. Asymmetrin mellan de två parterna i ett samarbete problematiserades väl när betänkandet betonade u-landsforskarnas roll i förhållande till de svenska forskarna. Målen för kapacitetsutveckling formulerades tydligt, med betoning på att det är den inhemska kapaciteten som avgör på vilka villkor utvecklingsländerna kan delta i internationell samverkan.

### **Forskningssamarbetet sökte sina former men ställdes utanför viktiga innovationsområden**

1976 fick riksdagen möjlighet att se u-landsforskningsberedningens första redovisning av verksamhetens utformning och principer. Biståndsministern ställde sig bakom beredningens förslag i propositionstexten. Det var angeläget att hålla fast vid kravet att det svenska biståndet skall bidra till att bygga upp forskningskapacitet i u-länderna. Stödet till internationella organisationers forskningsprogram skulle fortsätta och en genomgång av dessa skulle göras. Beredningen hade nu fått akronymen SAREC och biståndsministern fann det rimligt att SAREC självständigt skulle besluta om fördelningen av projektstöd till svenska forskare efter ansökan (1976:UU17).

Den biståndspolitiska utredningen fann att SARECs verksamhet väl motsvarade statsmakternas intentioner och föreslog därför endast begränsade organisatoriska förändringar (SOU 1978; 61). I proposition 1978/79:113 föreslogs därför att skulle inrättas som en självständig organisation med forskningsstödande uppgifter. Den nya myndigheten skall arbeta i nära samverkan med SIDA. Riksdagen godkände regeringens förslag (1978/79:UU30).

Den borgerliga trepartiregeringen ville koncentrera biståndet, men i diskussionen om koncentrationsprinciperna såg regeringen att vissa typer av bistånd skulle kunna ges till fler länder än programländerna. Enskilda organisationer, kurser och seminarier, katastrofbistånd eller stöd till import av u-landsvaror skulle kunna gå till en bredare krets av länder. Forskningsstöd skulle inte heller begränsas till programländerna (1976:UU17).

Trepartiregeringen inledde också möjligheten till ett breddat samarbete med några av programländerna, främst för industribiståndet. SIDA hade i det sammanhanget pekat på möjligheterna att utvidga programlandssamarbetet med t.ex. forskning och miljövärd. Frågan om överföring och anpassning av teknologi togs också upp och SIDA ville förstärka sin kapacitet och sakkunskap på detta område. (SAREC) föreslog en utredning om när och hur svensk industri och svenska forskningsinstitut kunde engageras för arbete med u-landsanpassad teknik (1976:UU17).

Diskussionerna om u-landsanpassad teknik och industrialisering kombinerades med ett internationellt engagemang kring råvarufrågorna. Diskussionerna fördes inom UNCTAD, FNs konferens om handel och utveckling, där ett "integrerat råvaruprogram" skulle samordna olika initiativ för att minska u-ländernas sårbarhet i råvaruhandeln. I det integrerade råvaruprogrammet diskuterades en fond, som skulle finansiera buffertlager av råvaror för att utjämna priserna över tid. Fonden skulle också kunna bidra till kompletterande insatser, som diversifiering av produktionen och främjande av export. Även finansiering av forskning kring råvaror föreslogs (1978/79:UU20). Denna diskussion fortsatte 1979 och 1980 och falnade sedan.

Internationella förhandlingar av detta slag är traditionellt utrikesdepartementets ansvar. Sverige var en råvarubaserad ekonomi med en hel del forskning kopplad till sin råvaruindustri. Trots detta kan jag inte hitta några hänvisningar till att utrikesdepartementet eller riksdagsledamöter försökte koppla ihop diskussionerna kring råvaruforskning med SARECs verksamhet. Uppbyggnaden av forskningskapacitet i u-länderna, den svenska forskningskompetensen inom området och SARECs utveckling av samarbetsformer med internationella organisationer hade kunnat bidra till att stärka UNCTADs ansats om råvaruforskning.

Debatten om den u-landsanpassade tekniken var internationell. FN arrangerade en ny konferens om vetenskap och teknik för utveckling, UNCTED 1979. Huvudfrågan var hur u-länderna skulle stärka sin tekniskt-vetenskapliga kapacitet? Centerpartiet motionerade med anledning av konferensen (motion 1978/79:1208). De varnade för föreställningen att icke-industrialiserade u-länder så snabbt som möjligt skulle förstås att efterlikna västerlandets industristater. I många fall hade detta lett till allvarliga missförhållanden, bland annat försämringar för stora grupper av människor. Motionen hänvisade till den s.k. "Lima-deklarationen om industriell utveckling och samarbete", som krävde att en fjärdedel av världens industri skulle finnas i u-länder år 2000. Detta krav förutsatte, enligt motionärerna, *"en industri som bygger på arbetskraften som främsta resurs och inte på en teknologi som leder till en fortsatt utarmning av jordens ändliga tillgångar"*. För att Sverige skulle kunna erbjuda alternativ teknik speciellt anpassad för u-länderna krävdes både forsknings- och utredningsarbete samt en inventering av redan existerande teknik i vårt land.

Utskottet hänvisade till tidigare debatter och förslag, t.ex. att SIDA inom industri-biståndet skulle arbeta med mottagarländernas kapacitet att värdera, ta emot och anpassa den teknologi som skulle importeras *"eftersom det i första hand är u-länderna själva som måste avgöra vilka krav som skall ställas på denna teknologi"*. Former för stöd till anpassad teknik diskuterades också mellan UD, SIDA, u-landsforskningsberedningen (SAREC) och styrelsen för teknisk utveckling (STU). SAREC gav stöd till forskningsprojekt kring anpassad teknik och följde forskningen på området.

Biståndsministern hade tillsatt en kommitté som utarbetat en nationell rapport (Vetenskap och teknik för utveckling, Stockholm 1978) inför FN konferensen UNCTED. Bland annat arrangerades ett seminarium om uppbyggande av teknisk kapacitet i u-länder med forskare från såväl i- som u-länder. I rapporten inventerades den svenska

forsknings- och utvecklingsstrukturen (FOU) liksom den u-landsinriktade forskningen i Sverige (1978/79:UU20). En av de svenska ståndpunkterna i rapporten var att det inte fanns anledning att föreskriva någon viss typ av teknik som generellt lämplig för u-länder. Det viktiga var att länderna hade förmåga att kritiskt välja bland existerande tekniska möjligheter eller att de från sina egna utgångspunkter skulle utveckla teknik i enlighet med nationella, sociala och ekonomiska förhållanden. Särskilt viktigt var detta i länder som sökte genomföra en basbehovspolitik. Tekniken behövde inte nödvändigtvis vara enkel, t.ex. metoder att lagra livsmedel. Det kunde också vara avancerad teknik för att utnyttja solenergi. *"Detta kan kallas en strategi för självtillit inom vetenskap och teknologi"*. Rapporten menade att konferensen främst borde inriktas på att pröva olika typer av teknik för att lösa samhällliga problem, särskilt i de fattigaste länderna (1978/79:UU20).

De stolta deklARATIONERNA återspeglades inte i regeringens praktiska biståndspolitik. Åtminstone inte om man tolkar motion 1978/79:1771 från Socialdemokraterna, som såg ett klart behov av att stärka Sveriges resurser att ge ett kvalificerat bistånd på industriområdet. Socialdemokraterna ville se samarbetsavtal med programländerna som skulle gälla industriellt samarbete, forskning och utveckling av teknologier och som kunde utvidgas till andra områden av intresse för båda parterna. De menade att en sådan form skulle vara bättre än den fond för industriellt samarbete (Swedfund) som regeringen förordat.

I reservation 1, 1978/79:UU20, ställde sig även centerpartister skeptiska till utskottets deklARATIONER. De menade att utskottsberäkningen mest refererade rapporten. De saknade uttryck för en klar viljeinriktning, som visade medvetande om att en utveckling måste utgå från de fattigaste människornas egna förutsättningar. Kraven på en ökad andel av industriproduktionen måste ställas mot en medvetenhet om de problem, som en okritisk och alltför snabb industrialisering skulle kunna föra med sig. Industriutvecklingen måste inordnas som en del av ländernas totala utveckling. Eftersom industriländerna hade över 90 % av alla världens vetenskapsmän och tekniker, hade vi ett oerhört ansvar gentemot u-länderna. *"I samarbete med dem måste vi ta fram en modern teknik som verkligen tjänar deras behov och ger dem alternativa möjligheter."*

I en annan motion (1978/79:1767) föreslog Centerpartiet en utredning om ett institut för u-landsanpassad teknik, som skulle samarbeta med ett eller flera u-länder å ena sidan och svenska organ som sysslar med industriell teknikutveckling å den andra. Centerpartiets aktivitet i denna fråga syntes också i motion 1979/80: 1621, där de ville att Sverige inom FN och internationella samarbetsorganisationer på energi- och forskningsområdet skulle verka för ett internationellt forskningsprogram för förnybara och miljövänliga energikällor med särskild hänsyn till u-ländernas behov. Utskottet ville invänta den kommande Nairobi-konferensen om förnybara energikällor, innan man ställde sig bakom förslag om forskningsprogram. Konferensen skulle bland annat diskutera hinder och åtgärder för forskning och utbildning inom energiområdet.

Under den borgerliga trepartiregeringens sista år, 1981, konstaterade utskottet att SARECs budget ökat snabbt och att verksamheten var mycket arbetskrävande. Propositionen föreslog att ambitionerna skulle dämpas.

Detta hindrade inte motionärer att komma med förslag om nya institut. I motionen 1978/79:1208 från Centerpartiet föreslogs att regeringen skulle ta initiativ till att inrätta ett internationellt ekologiskt forskningsinstitut. Ett sådant institut skulle utgå ifrån att kunskapen om ekologins betydelse ökat såväl nationellt som internationellt, bland annat till följd av den internationella miljökonferensen i Stockholm. Institutet skulle kunna ha det internationella fredsforskningsinstitutet SIPRI som förebild. Utskottet såg syftet som alltför omfattande och konstaterade att det redan fanns ett antal specialiserade forskningsinstitutioner inom området. Utskottets motförslag var att sammanställa forskningsresultat från dessa men de talade inte om vem som i så fall skulle ha det ansvaret (1978/79:UU27).

I motion 1981/82:722 pekade Centerpartiet på behovet av en helhetssyn på genteknikens utveckling och ville undersöka förutsättningarna för att Sverige skulle bli värdland för centret för genteknik och bioteknik (ICGEB), som planerades av FNs industriorgan UNIDO. Utskottet tyckte att det var för tidigt att ta ställning i frågan, eftersom det fortfarande fanns många andra frågor att lösa inom FN-systemet innan det var dags att diskutera frågan om värdland (1981/82:UU20).

I motion 1981/82:932 från en moderat representant i utrikesutskottet kom krav på att regeringen skall vidta åtgärder för att SAREC skulle prioritera forskning om u-ländernas egna naturresurser och som *"främjade naturkapitalets återskapande och eller utveckling i mottagarlandet"*. Motionären byggde sitt resonemang på en ingående redovisning av SARECs verksamhet och drog slutsatsen att denna typ av forskning bara hade en underordnad roll. Motionären blev allt mer specifik om forskningsinriktningen och det blev tydligt att det han förordade var mer stöd till hans eget forskningsområde. Året innan hade hans motion 1979/80: 357 fått utskottets avslag. I den hade han förordat att Sverige skulle verka för en internationell forskningscentral i FNs regi inom sitt eget forskningsområde. Efter avslaget återkom han med förslag på att en biståndsprofessur skulle inrättas. Även denna avlogs, men sådde ett viktigt frö. Motionären fick uppbackning av sin partiledare, som krävde en utvärdering av SARECs verksamhet i motion 1981/82:2035. Samme motionär skulle återkomma till sina förslag med olika variationer under större delen av 1980-talet med återkommande avslag som svar från utskottet.

Utskottets svar till dessa motioner utgick från en tillbakablick på vad riksdag och regering tidigare sagt om myndighetens uppgifter. Först och främst skulle de grundläggande målen för svenskt utvecklingssamarbete också gälla för SAREC. Tillämpningen av målen skulle ta hänsyn till att myndigheten hade ansvar för ett speciellt område, nämligen forskning. Huvuduppgiften skulle vara stödet till att bygga upp forskningskapacitet i u-länder, både i direkt samarbete och i samverkan med internationella organisationer. Eftersom denna arbetsuppgift var så krävande förslogs nu att SAREC inte skulle ingå i samarbete med fler länder. SAREC skulle inte själv bedriva forskning i u-länder, förtydligade utskottet gentemot motionärernas önskemål om att få bestämma forskningens inriktning. Myndighetens uppgift var att stödja forskning som *"av u-länderna själva uppfattades som så angeläget att de är villiga att avdela egna resurser och visa eget engagemang på området i fråga"*. Självfallet kunde SAREC hävda prioriteringar

i sitt samarbete med u-länderna men handlingsmöjligheterna var begränsade av denna grundsats. Även om utskottet delade motionärernas syn på att de ekologiska frågorna var viktiga så kunde de inte ge dem sitt stöd. Utskottet såg inte heller något behov av en översyn av forskningssamarbetet (1981/82:UU20).

## **Forskningssamarbetet fann sina former genom samlad erfarenhet**

När Socialdemokraterna återkommit till makten 1982 konstaterade de att SAREC hade utvecklats till en viktig och självständig komponent i det totala utvecklings-samarbetet med u-länderna, och att den landinriktade verksamheten var ett viktigt komplement till SIDA (1982/83:UU20). Året därpå motiverade propositionen stödet till forskningssamarbete med att utvecklingen understrukt behövt av att stödja u-länderna att bygga upp egen forskningskapacitet på det sätt, som SAREC gjorde. Dessa samarbetsprogram hade funnit sin form och stödet till internationell forskning hade utvärderats. Principer för stöd till forskningsprojekt hade lagts fast. Regeringens och riksdagens grundläggande filosofi om forskningssamarbete hade prövats i praktiken med goda resultat (1983/84:UU15).

Motioner som krävde utvärdering av SAREC, återkom under de första socialdemokratiska regeringsåren på 1980-talet. Först ut var Moderaterna, som i motion 1983/84:1558 krävde en översyn av SARECs insatser i Tanzania. Denna motion avslogs, men 1984 bekräftade propositionen att regeringen på riksdagens förslag inlett en översyn av SAREC för att undersöka prioriteringar mellan olika stödformer och hur resultat kunde mätas och redovisas. Utredningen skulle främst titta på det landbaserade forskningssamarbetet, men även stödet till internationella organisationer och till svenska forskare skulle utredas.

Resultatet av utvärderingen blev ett positivt omdöme och redovisades i betänkandet ”Tio år med SAREC ”(Ds UD 1985:2). Utvärderingen rekommenderade en fördjupning av det bilaterala forskningssamarbetet. De nationella forskningsråd, som SAREC tidigare samarbetat med var alltför svagt utvecklade. Istället skulle SAREC inrikta sig på att stödja enskilda forskningsmiljöer vid universitet eller forskningsinstitut. Samarbetet skulle involvera svenska universitetsinstitutioner på det sätt, som SAREC redan hade börjat göra. Samarbetet skulle innehålla stöd till forskarutbildning både som komponent i forskningsprojekt, men också som stöd till inhemska forskarutbildningar eller som stöd till enskilda forskare. Forskarutbildningen skulle vara väl förankrad i ländernas egna forskningsmiljöer och inriktas på innehåll, som var väsentligt för dem. På så sätt skulle forskarflykt undvikas. Ett sätt som prövats var att varva fältarbeten i hemlandet med forskarkurser och analysarbete i Sverige. Exempel kunde hämtas från den form av utbildningar, som bedrevs inom fysik och kemi vid det Internationell vetenskapsprogrammet ISP (se ovan). En annan inspirationskälla var stipendieverksamheten vid den internationella vetenskapsstiftelsen IFS (se ovan) (1985/86:UU15).

Forskarutbildningen skulle kompletteras med stöd till forskningens infrastruktur som bibliotek, laboratorier, och stöd till vetenskapliga tidskrifter. Bristen på dessa funktion-

er omöjliggjorde utvecklingen av den egna forskningskapaciteten i u-länderna. Denna typ av stöd kunde integreras i samarbeten mellan institutioner, men även andra former borde prövas. Utskottet upprepade utvärderingens observation att denna typ av insatser var resurskrävande och därför kunde ett ökat samarbete mellan SIDA och SAREC behövas. Utvärderingen föreslog att SAREC skulle börja med att stödja uppbyggnaden av en eller två forskningsinstitutioner och sedan fortsätta därifrån. Regeringen föreslog att den tematiska inriktningen för en sådan insats kunde var markvård, men ville till skillnad från utvärderingen hellre satsa på ett nät av institutioner än ett fåtal starka. Moderaterna ville däremot i motion 1985/86:U238 och i reservation 9 gå på utredningens linje med fokus på två institut och därefter spridning (1985/86:UU15).

Utvärderingen föreslog också att stödet till svensk forskning skulle göras mer långsiktig genom att få fler former. Även i Sverige skulle SAREC stödja doktorandutbildning, tidsbegränsade forskartjänster, utrustning och gästforskare. Inriktningen skulle anknyta till stödet till kapacitetsutveckling vid forskningsinstitutioner i u-länder. Stödet till svensk forskning skulle bara vara en begränsad del av det totala stödet. Utskottet poängterade att merparten av stödet till svensk forskning om utvecklingsfrågor måste komma från andra forskningsfinansiärer och att SAREC endast kunde ta på sig ett begränsat ansvar (1985/86:UU15). 1986 ansåg regeringen att SAREC istället för att stödja enskilda projekt skulle ge ett långsiktigt stöd till ett antal forskningsinstitutioner. På det viset ville man att u-landsforskningen skulle integreras i olika svenska forskningsmiljöer och att kreativa miljöer för u-landsforskning skapades och befästes. Den forskningspolitiska propositionen 1987 skulle också ta upp dessa frågor, samt frågorna om att inrätta högre forskartjänster inom u-landsforskning. Utskottet påpekade att *”omsorgen om en internationellt inriktad forskning på akademisk nivå i Sverige är en utbildningspolitisk och inte en biståndspolitisk uppgift”* (1986/87:UU20)

Forskningssamarbetet fortsatte att utvecklas och uppbyggnaden av forskningskapacitet blev allt högre prioriterad efter att utvärderingen gjorts 1985. 1987 skrev propositionen att *”forskning och uppbyggnad av forskningskapacitet var av stor betydelse för u-ländernas möjlighet att lösa grundläggande utvecklingsproblem”* (1987/88:UU20). 1990 konstaterade propositionen att stödet till kapacitetsuppbyggnad genom forskningsinstitutioner i u-länder och i regionala organisationer för första gången var större än stödet till de internationella forskningsorganisationerna (1990/91:UU15).

### **Svenska forskningsinstitut?**

I flera motioner genom åren hade det föreslagits att inrätta institut av olika slag. Utskottets principiella hållning var att forskningsinstitut om u-ländernas problem inte borde placeras i Sverige utan i något u-land. I samband med att utvärderingen av SAREC presenterats kom det förslag om institut som skulle bidra med kunskaper till det svenska biståndet. Socialdemokratiska motionärer föreslog i motion 1985/86:U216 att inrätta ett institut för u-landsforskning med medel från SIDA och SAREC. Motionärerna menade att de flesta andra stora biståndsgivare hade denna typ av institut och att det skulle kunna bredda den inhemska kompetensen som borde vara värdefull i svensk biståndspolitik. I motion 1988:U211 återkom Vänsterpartiet med ett liknande förslag. De motiverade det med att forskningen om u-länder fortfarande var rudi-

mentär, den bedrevs punktvis, om enskildheter i biståndet och om isolerade inslag i u-länderna villkor. Det saknades en bred analys. Utskottet ville i första fallet att frågan skulle bedömas i ett forskningspolitiskt sammanhang och motiverade sitt avslag på Vänsterpartiets motion på liknande sätt. Utskottets inlägg i det första fallet hade stark principiell betydelse för den fortsatta inriktningen av finansieringen av svensk forskning från biståndsanslaget: *"Samhällsproblemen i u-länderna är lika mångfaceterade och sammansatta som i i-länderna, U-landsforskning kan därför knappast anses som en avgränsad och självständig forskningsdisciplin utan är snarare en tillämpning av en rad skilda vetenskaper på förhållanden som är specifika för u-länderna. Ofta är det för övrigt inte ens möjligt att betrakta u-länderna som grupp utan en ytterligare uppspaltning är nödvändig. Av detta skäl är det inte helt uppenbart vilket innehåll som bör ges åt ett institut för u-landsforskning. Det finns snarare anledning att stödja ett antal redan existerande forskningsinstitutioner som på sitt program också har u-landsfrågor. På så sätt kan u-landsforskning bli en del av olika vetenskapsgrenar."*

Det kom även andra förslag om institut. 1988 föreslog Folkpartiet (motion 1988/89:U202 (fp)) och Moderaterna (motion 1988/89:U218 (m)) att det behövdes oberoende bedömningar av de mänskliga rättigheterna i samarbetsländerna. I deras förslag ingick idén om ett särskilt institut med denna uppgift. Utskottet hänvisade till att fristående bedömningar redan gjordes, t.ex. av Amnesty International och att Raoul Wallenberg Institutet i Lund sysslade med forskning och rådgivning kring mänskliga rättigheter. I en reservation 1988 förklarade Folkpartiet att det föreslagna institutet skulle vara ett icke-statligt och oberoende komplement, helst inrättat av frivilligorganisationer. Institut måste inte startas av staten, förklarade Folkpartiet.

Dessa institutsförslag visade på en spänning som uppstått i konstruktionen av forskningssamarbetet. Det lilla programmet för svenska forskare upplevdes inte som tillräckligt eller som funktionellt för de kunskapsbehov som fanns inom biståndsmyndigheterna eller bland biståndspolitikerna. Denna spänning skulle komma tillbaka.

## Forskning och utbildning

Utvärderingen av SAREC hade fäst uppmärksamheten vid den mer grundläggande akademiska utbildningen. Enligt utskottet ville regeringen nu göra detsamma. Den akademiska utbildningen var *"ett förbisett område mellan traditionellt stöd till primärundervisning, alfabetisering och yrkesutbildning å ena sidan och forskningsbistånd på kvalificerad nivå å andra sidan."* Utskottet menade att SIDA och SAREC borde diskutera stöd till akademisk grundutbildning, i första hand i de fattigare länderna i Afrika. Regeringen noterade att SIDA visat intresse för sådan samverkan i sitt remissvar till utvärderingen (1985/86: UU15).

Det skulle dröja några år innan en sådan samverkan inleddes och den kom snart på skam. Innan jag berättar om detta vill jag göra en återblick kring förbiseendet av akademisk grundutbildning och yrkesutbildning.

Under 1950- och 1960-talen gav Sverige stipendier åt studenter från u-länder. Merparten av dessa stipendier användes för specialiserade, ett-åriga utbildningar för per-

sonal inom mottagarländernas förvaltning. Undantaget var stipendier för forskarstuderande och för kvalificerad utbildning. Under 1960-talets senare del kom alltfler av stipendierna att användas för flyktingar från Södra Afrika (Proposition 1968:101 sid 14). Stipendierna var det ena benet i den tidens kunskapsöverföring, expertishjälpen var det andra. Svenska fackmyndigheter konsultföretag och universitet samt enskilda organisationer hade samlat en betydande erfarenhet, rapporterade propositionen 1968. Sverige borde nu kunna öka sin medverkan i de internationella ansträngningarna till förmån för u-länderna, både inom FN och i direkt samarbete med länder.

De insatser med direkt anknytning till kunskapsinstitutioner inom fältverksamheten (utsända experter) som föreslogs av SIDA år 1968 var:

- Stöd åt medicinska fakulteten Addis Ababa Etiopien
- Ett byggnadstekniskt institut förutbildning av byggnadstekniker, materialprovning och byggnads verksamhet, Etiopien
- Experter för skolbyggnadsverksamhet, Etiopien,
- Papperstekniskt institut, Indien
- Lärarhögskola, Kenya, framförallt för lärare i naturvetenskapliga ämnen
- Tre yrkesskolor i Pakistan
- I det nordiska Tanganyika-projektet för ingick en jordbruksskola och ett läroverk
- Fiskeskola i Tunisien
- Utbildningsverksamhet i Södra Afrika
- Yrkesskola i Liberia

Inom fältverksamheten ville Sida också skicka experter till en rad projekt inom statlig förvaltning, jordbruk och hälsa. Ofta fanns det också komponenter av vuxenutbildning knutna till dessa projekt. Inom de svenska familjeplaneringsprogrammen var utbildning en av de större delarna. Ett mindre anslag gavs till forskning, framförallt inom mikrobiologi, som ännu inte var knuten till något av de andra projekten så som SIDA eftersträvade (departementet såg inte integrationen som lika nödvändig, forskning och stipendieverksamhet kunde fortsätta utanför den övriga projektverksamheten (Proposition 1968:101 sid 94). Biståndskrediter gavs också till några kunskapsrelaterade projekt, som en kooperativ skola och expertbostäder i Tanzania. Tillsammans med FN gav Sverige också särskilt stöd till utbildning av kvinnor, framförallt yrkesutbildningar. Utbildningssatsningar för flyktingar i Södra Afrika ökades i SIDA:s förslag, och skulle också vidgas till att bli ett mer allmänt utbildningsprogram för ungdomar.

För att hålla verksamheten koncentrerad förordade departementet att det rent bilaterala tekniska biståndet borde begränsas till lärar- och yrkesutbildning, samt livsmedelsförsörjning, ”community development”, familjeplanering och hälsovård. Det skulle endast ges till de länder där Sverige redan hade biståndserfarenhet, om inte utrikespolitiska skäl talade för något annat (Proposition 1968:101 sid 145)

Den här katalogen av insatser försvann ur riksdagens synfält. Vissa insatser avslutades medan andra fortsatte i andra former inom den allt mer etablerade biståndsmyn-

digheten SIDA. Under 1970-talet förekom väldigt lite debatt om yrkesutbildning eller stipendier. Uppdraget till forskningsutredningen inkluderade att se över möjligheter till högre utbildning, men regeringen tog inte upp detta när de redovisade utredningen och gav sitt förslag till forskningssamarbetet.

Ett antal förslag kring högre utbildnings kom i motioner under 1980-talet. Förslagen kan delas in i fem typer:

- att inrätta institutioner för högre utbildning för u-landsdeltagare eller u-landstematik
- Stipendieprogram inom särskilda områden
- Stipendieprogram för särskilda grupper
- Allmänna stipendieprogram
- Stöd till högre utbildning i samarbetsländer

Den första kategorin kom ofta till av regionalpolitiska skäl och avlogs. Exempel på detta var förslaget om en transportutbildning förlagd till Göteborg (motion 1981/82:1881 (fp)) och uppbyggnad av ett internationellt medicinsk-tekniskt universitet i Malmö (1987/88:U224 (c) samt 1988/89:U213 (c) och 1988/89:UU18 (c)). Utskottet påpekade det olämpliga i att förlägga universitetsutbildning för utvecklingsländer i industriländer och föreslog att samarbete med universitet i u-länder vore att föredra. De förslag som fick stöd hanterades utanför biståndsdebatten. Det ena, Internationella sjöfartsuniversitetet i Malmö (1982:UU20), kom till på begäran av FN. Det andra, en internationell utbildning på akademisk nivå inom flygsäkerhetsområdet, hanterades av andra departement.

Stipendieprogram riktade mot särskilda ämnesområdena eller särskilda grupper hanterades av riksdagen vid några enskild tillfällen. Exempel är program Veterinärutbildning i Uppsala (1984: UU12), Sågverksutbildning i Skoghäll (1984: UU12) samt stipendieprogram för flyktingar från Afghanistan (1985:UU15: Fempartimotionen U229).

Den socialdemokratiska regeringen var under 1980-talet mycket återhållsam kring stipendier. De som stipendier som gavs genom BITS och Svenska Institutet var främst avsedda för vidareutbildning eller specialisering efter grundutbildningen. Folkpartiet ville i motionerna 1985:U208 (fp) samt motion 1986:U239 fp se en utredning om att kunna ta emot fler gäststuderande på utbildningar där det fanns överkapacitet. Utskottet svarade att något stipendieprogram inte borde återinföras. Det tidigare programmet hade avskaffats eftersom nyttan av det för u-länderna bedömts som begränsad. Utskottet argumenterade utskottet att stöd till att bygga ut högre utbildning i u-länder borde prioriteras framför stipendieprogram (1986/87:10). Debatten om stipendier var inte död med detta. Den återkom vid flera tillfällen:

- 1993 skrev utskottet apropå anslaget till Svenska Institutet: *"Stipendier till u-landsstudenter för studier i Sverige är ett inslag i det svenska stödet till u-ländernas högre utbildning och forskning. Dessa stöd kan och bör aldrig ersätta olika insatser i syfte att bygga upp och vidmakthålla institutioner för högre utbildning och forskning på plats i u-länderna."*
- I reservation 5 1998 föreslog Centerpartiet att stipendieprogram till studenter från utvecklingsländer hellre borde göras till ett Europeiskt projekt.

- Utskottet rapporterade 2000 om utbytesprogrammet kallat Linnaeus-Palme-programmet. Programmet möjliggjorde en stipendie- och utbytesverksamhet för studenter och lärare vid svenska universitet och högskolor samt motsvarande institutioner i utvecklingsländer. Programmet fortsätter fungera idag.

Att stöd till högre utbildning skulle gå till att bygga ut universitet i utvecklingsländerna hade som sagt föreslagits av utvärderingen av SAREC 1985 (1985:UU15 och 1986:UU10). Något resultat av detta hade inte redovisat i utskottsbetänkanden. I motion 191/92U236 (c) föreslog Centerpartiet att SIDA främst borde inrikta sitt stöd på u-ländernas egna utvecklingsansträngningar och deras forsknings- och policy-organisationer. Särskilt viktigt var det enligt motionären att finansiera u-ländernas forskning vid universitet och fristående organ. Det fördröjda, gemensamma arbetet mellan SIDA och SAREC resulterade i en utredning som SAREC bifogade till sin anslagsframställning 1992 och som refererades i propositionen och utskottsbetänkandet (1992/93:UU15).

De första åren under 1990-talet var stökiga i den meningen att fyrpartiregeringen utredde biståndets organisation och resultat samt drog ned på SIDA:s anslag, delvis på grund av ekonomisk kris men också av missnöje. SIDA:s och SAREC:s gemensamma förslag bar inte frukt, men det kom fler förslag till upplägg. I motion 1993:U214 (fp) underströk Folkpartiet behovet av stöd till grundutbildning vid universiteten i tredje världen. Motionären framhöll grundutbildningens roll för att fostra utvecklingsländernas kommande ledarskikt, inte minst vad avsåg demokrati och mänskliga rättigheter. SAREC borde därför ges i uppdrag att också stödja grundutbildning vid universitet i tredje världen. I detta arbete borde svenska universitet utnyttjas. Folkpartiet ville också se ett biståndsfinansierat stipendieprogram för utlandsstudenter. Utskottets svar var de inte såg någon anledning att ändra forskningsbiståndets mål att stärka u-ländernas forskningskapacitet och att främja utvecklingsinriktad forskning. Angående stipendieprogrammet hänvisade utskottet till BITS och svenska institutet. Moderaterna föreslog i reservation 116, 1994 att: *”När det gäller högre utbildning bör våra insatser främst inriktas på stipendier, för att möjliggöra även för andra än de besuttnas och nomenklaturans barn, att få tillgång till den högre utbildning som traditionellt skapar privilegier i u-länderna”*.

Efter sammanslagningen av biståndsmyndigheterna borde det ha funnits möjligheter för forskningsavdelningen och undervisningsenheten att ta tag i idéerna om gemensamma insatser. Två saker kom dock i vägen. 1996 refererade utskottet till budgetpropositionen: *”För både skolan och hälsovården knävs således såväl en kraftfull prioritering av de grundläggande delarna på bekostnad av storstadsbaserad högre undervisning och sjukhusvård”*. Den andra saken som kom i vägen var att utbildningsbiståndet alltmer inordnades i sektorprogramstöd i de flesta länder. Det måste då samordnas med andra givare, var de flesta hade samma prioritering av grundskola för alla. Utifrån detta perspektiv blir det lite paradoxal att läsa utskottets utsaga från 1998 att forskningssamarbetet förändrats till ett samlat stöd till högre utbildning och forskning. Utskottet hade då missuppfattat. Stödet till kapacitetsbyggande såg i stort sett likadant ut som tidigare, men med den viktiga skillnad att det koncentrerades till de största univer-

siteten i utvecklingsländerna. Dessa universitet fick därmed möjlighet att uppgradera sina lärare med en forskarutbildning, vilket antogs ha indirekta effekter på grundutbildningens kvalitet. Denna form av stöd inkluderade också de tidigare nämnda forskningsinfrastrukturerna. En särskild form uppmärksammades av Kristdemokraterna 2001 då de såg positivt på Sidas initiativ att bygga ut internet vid universitet i u-länder (2001/02:U231).

Debatten om forskning i förhållande till utbildning innehöll liknande spänningar som debatten om instituten. Dessa spänningar handlade om att forskningssamarbetet, trots försök till samarbete med SIDA kring miljösatningar, sågs som en främmande fågel. Under dessa spänningar låg de svårigheter som jag tecknade i Kapitel 2 om olika kunskapsdilemman inom forskning, företag, byråkrati och politik. SAREC hade att hantera vetenskapliga kvalitetskrav mot relevans för u-ländernas situation. Skulle dessutom biståndets kunskapsbehov vägas in liksom den högre utbildningen så blev det väldigt svårt. Jag kan inte se att riksdagen på något sätt uppmärksammar detta dilemma.

Dessa spänningar började bubbla mot ytan under slutet av det socialdemokratiska 1980-talet och spelades upp tydligare under den borgerliga trepartiregeringen.

## Forskningssamarbetet mot nya former

1987 ville regeringen skapa en bättre överblick över det bistånd som gick till länder utanför programländerna. De nämnde då biståndet genom BITS, Swedfund, IMPOD och SAREC. Utskottet menade att SARECs forskningsstöd till länder inom och utanför programlandskretsen hjälpt dessa att utvecklas mot ökat självbestämmande och mot ekonomisk och social rättvisa. Samarbetet hade gett stimulerande erfarenheter och verksamheten borde fortsätta, men det behövdes bättre riktlinjer för detta bistånd. Utskottet noterade också att regeringen ville se en ökad samverkan mellan forskningssamarbetet och andra delar av det svenska biståndet (1987/88:UU20). Två år senare kunde regeringen notera med tillfredsställelse att SIDA och SAREC samarbetade mera avseende forskning och övrigt utvecklingsarbete (1989/90:UU15).

De fyra borgerliga partierna fick 1991 fler röster än sina politiska motståndare. Framgången räckte inte till en egen majoritetsregering. Ett missnöjesparti, Ny Demokrati, hade också kommit in i riksdagen och blev en joker, som den borgerliga fyrtipartiregeringen måste förlita sig på. Detta skapade viss förvirring också för riksdagens debatt om forskningssamarbetet. Redan 1991 kom den första motionen från missnöjespartiet om forskning. I motion 1991/92:U221 (nyd) menade de att u-länderna ville ha mera hjälp och mindre forskning, vilket utskottet hade svårt att hitta belägg för. De bedömde istället att väl utformade insatser på forskningsområdet kunde ha stor betydelse för u-ländernas ekonomiska och sociala utveckling. I Reservation 25 (1991/92:UU15) ansåg Ny Demokrati att utskottet borde sagt att: *”hela SAREC:s verksamhet bör omprövas. I de fall verksamheten bedrivs utomlands bör forskningssamarbetet samordnas med övrigt biståndsadministration på fältet och således ske inom ramen för ambassadernas verksamhet.”* Utan att veta om det gjorde sig missnöjespartiet till tolk för

en hållning, som många i Sidas personal skulle ge uttryck för knappt tio år senare och som skulle förverkligas i Alliansregeringens biståndspolitik.

Året därpå försökte Ny demokrati en ny infallsvinkel för att spara på anslaget för forskningssamarbete. I motion U265 (nyd), var motionärerna övertygade om att SARECs verksamhet skulle gå att integrera i den befintliga universitets- och forskningsvärlden. Utskottet vände sig mot detta förslag och påpekade att SAREC inte kunde integreras, eftersom myndigheten hade andra huvuduppgifter: *”nämligen att stödja forskning, att främja vetenskapligt samarbete samt att stärka u-ländernas förmåga att bygga upp egen forskningskapacitet”*(1992/93:UU15).

Trots detta svar framgick det att även regeringen hade uppmärksammat de spänningar, som jag nämnt ovan och som kom till extrema uttryck i Ny Demokratis motioner. Bistandsministern konstaterade i 1992 års proposition att u-länderna ofta karakteriserades av svagt utvecklade mekanismer för att tillvarata och omsätta forskningskunskande och forskningsresultat i praktisk tillämpning. SAREC borde ta hänsyn till detta i utformningen av insatserna och täcka kostnader för detta genom att omprioritera sin verksamhet. Detta uttalande ökade spänningen, som forskningsarbetet stod inför.

Det kom en rad motionsförslag med en inriktning som skulle kunnat hjälpa till att förverkliga denna ansats, men dessa avlogs av utskottet. Dessa motioner uttrycker tankar om att stärka innovationssystem med hjälp av forskning, på ett sätt som utskottet inte kommer i närheten av.

Motionärerna beskrev att Appropriate Technology Sweden, ATS, bildades 1988 för att skapa en kontaktyta mellan forskningen på universiteten, biståndsorganisationer och individuella uppfinnare och innovatörer ute på företagen. ATS skulle medverka till en tvärvetenskaplig metodikutveckling och bygga upp en kunskaps och erfarenhetsbank på biståndsområdet. Motionärerna menade att detta skulle kunna ge en effektivisering av u-landsbiståndet genom framtagning och överföring av teknik, som var anpassad till den miljö där tekniken skulle användas. För att framgångsrika utvecklingsprocesser skulle kunna komma till stånd krävdes det en enkel, vardagsnära teknik. En förutsättning för detta var, att tekniken anpassades till rådande förhållanden vad gällde t.ex. kunskap och utbildning, tillgång till verkstäder för reparationer etc. Den s.k. informella sektorn i u-länder -- bönder, hantverkare, småföretagare -- måste kunna hantera och vidareutveckla de hjälpmedel, som i-länder bidrog med. Motionärerna hänvisade till att andra europeiska länder hade organisationer som ATS och ville att organisationen skulle finansieras över biståndsanslaget.

En av motionerna (1991/92:U234 fp) klargjorde: *”Syftet är inte att u-länderna skall göra sig oberoende av industriländerna när det gäller teknikimport, men man vill komma bort från den situation som innebär att man tvingas ta emot den teknik som bjuds i brist på bättre, mer anpassade alternativ.*

*Aktuell forskning visar att ju större det teknologiska gapet är mellan två länder desto svårare är det att åstadkomma en rimlig tekniköverföring. I-landet måste anpassa sin teknik till de lokala förhållandena, men för detta krävs goda kunskaper om förhållandet i mottagarländerna. Inhemsk innovationer bör stimuleras eftersom det på sikt kan leda till produktion i kommersiellt syfte. Uppbyggnaden av småföretag i u-länderna är av väsentligt värde.”*

Organisationen hade ansökt om medel från SIDA och fått avslag. Utskottet rekommenderade en rad olika möjligheter. Organisationen kunde söka hos SAREC för forskningsstöd, hos Swedecorp, som kunde finansiera utveckling av intressanta produkter, och SIDA hade medel för metodutveckling. Organisationen ATS kunde också sälja konsulttjänster till biståndsmyndigheterna. Motionärerna återvände med argumenten att frågan var mer principiell. SIDA:s anslag för enskilda organisationer passade inte, eftersom ATS inte hade någon folkrörelsebas eller insamlingsverksamhet. Detta anslag från SIDA gav bara medel för aktiviteter i u-länder, inte för den verksamhet, som behövdes för en plattform som skulle mobilisera eller samordna svenska aktörer. Motionärerna hänvisade också till universitetens uttryckta svårigheter att hitta medel för att bygga upp långsiktig kontaktverksamhet i u-länder. Projektmedel gick alltid att hitta, menade motionärerna.

Motionärerna gjorde en del misstag. Det första året föreslog de att ett särskilt anslag för anpassad teknologi skulle inrättas, eftersom behovet var så stort. Detta kunde inte falla väl ut efter striderna om miljö-, markvård- och energi-anslaget och om demokrati-anslaget. Motionärerna gick också till storms för en utpekad organisation. Utskottets svar på denna fråga var given på förhand. De principiella frågorna gällde stöd åt en svensk organisation och stöd som föll mellan stolarna. Alla de olika kanaler för svenska aktörer som byggts upp hade begränsningar som gjorde att de inte kunde hantera denna organisation. Motionärerna hade kunnat hitta flera exempel på detta, men nu begärde de istället att principerna skulle ändras för detta engångsfall. Ytterligare ett misstag var att första året hänvisa till ekonomiska teorier baserade på termodynamik, vilket var helt främmande i det nyklassiska ekonomiska tänkande, som vid det här laget täppt till alla hål. I den sista motionen hänvisar motionärerna istället till de institutionella ekonomiska teorier som Douglas North fått Nobelpris på. Länken i motionen mellan North och anpassad teknik var inte övertygande.

Utskottets behandling är illustrativ, och visar på hur kritik och nya idéer ofta hanterats:

1. Utskottet håller med om problemet (och missförstår det ibland)
2. Utskottet hänvisar till allt som redan görs på området
3. Utskottet avslår motionen eller begär att den ska anses besvarad.

I de fall där internationella eller inrikespolitiska händelser blåst vindar i motionens riktning har det hänt att utskottet året därpå hänvisat till ett propositionsförslag, som varit varianter på motionen. I detta fall blåste alla biståndsvindar österut och blickarna var fast riktade på händelser i Sovjet och Östeuropa. Det marknadsliberala skiftet i svensk biståndspolitik var på väg att fullbordas. Inget stöd fanns då att få för förslag till anpassad teknik för den informella ekonomin i u-länder. Riksdagens habitus och biståndspolitikens skiftande doxa stängde den gången dörren för anpassad teknik och innovationsperspektiv i biståndet.

SAREC själv föreslog i sin anslagsframställning 1992 att målen för forskningssamarbetet skulle omformuleras till att stärka u-ländernas forskningskapacitet och att främja utvecklingsinriktad forskning. Detta var ett steg, som delvis kunde minska spänningen

gentemot de tänkta användarna av forskningsresultaten. Det gav också regeringen en möjlighet att närmare styra forskningens inriktning, som tidigare inte funnits. 1993 föreslog därför propositionen att särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt forskningssatsningar med inriktning på ekonomisk utveckling, demokratiska samhällsskick, mänskliga rättigheter, befolkningsfrågor, miljö, naturresursutnyttjande och -hushållning i u-länderna.

Fyrpartiregeringen gjorde ytterligare två förändringar. Sverige anslöt sig till EG:s tredje ramprogram för forskning, där ett av delprogrammen var inriktat på u-landsforskning, rapporterade utskottet 1992. Ansvaret för detta lades på SAREC, men regeringen menade att SAREC skulle klara de nya arbetsuppgifterna inom sitt anslag. Vänsterpartiet menade att SAREC utgjorde en garant för att u-landsforskningen i Sverige inte helt skulle utkonkurreras av forskning med inriktning på främst Europa, och borde därför få extra medel. Riksdagen beslutade 1993 att svensk u-landsforskning skulle utvärderas, men denna utvärdering blev sedan en mycket intern affär och togs aldrig upp i utskottet då den var klar.

Under det sista regeringsåret för de fyra borgerliga partierna försökte SAREC och SIDA tydliggöra ansvarsfördelningen mellan sig och deras respektive förhållanden till mottagarna. Regeringen ville att denna fråga skulle behandlas inom den översyn av uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna inom biståndsområdet som pågick. När denna presenterades 1994, var fyrpartiregeringen på väg att förlora valet och det blev socialdemokraterna som fick hantera utredningen ”Rena roller i biståndet” (SOU1994:19).

## Forskningssamarbetet mot millennieskiftet

Socialdemokraterna tog förslagen i ”Rena roller i biståndet” ett steg längre. Utredningen hade föreslagit en sammanslagning till två olika myndigheter, en ”hård” och en ”mjuk”. Näringsliv och infrastruktur skulle hanteras av den ena. Sociala sektorer och forskning skulle samsas i den andra. Kristdemokraterna försvarade detta upplägg i motion 1994/95: U206. Socialdemokraterna ville hellre ha allt under ett tak. Det var viktigt med ett ansikte utåt, samtidigt som de arbetsformer som präglade de tidigare myndigheterna skulle bevaras i den nya myndigheten, skrev utskottet 1994. Under ett år skulle generaldirektörerna i de gamla myndigheterna arbeta fram ett förslag till den nya organisationen. När detta förslag kom, 1995, stod det klart att forskningssamarbetet skulle hanteras i en avdelning med en forskningsnämnd, som rådgivande och beslutande i forskningsärenden. Ursprungligen var det tänkt att forskningssamarbetet skulle skötas inom landramarna men propositionen föreslog att forskningssamarbetets särdrag motiverade att en särskild post återinfördes (1995/96:UU2).

Målen för forskningssamarbetet beskrevs med flera mindre variationer i utskottsbetänkandena under perioden 1995 till 2005. Den första varianten avvek en aning från fyrpartiregeringens. Det förtydligades 1995 att uppgiften var att stärka u-ländernas kapacitet för forskning och att främja sådan forskning, som kunde bidra till en utveckling i enlighet med målen för den svenska biståndspolitik. 1997 hade det ändrats till *”målet för forskningssamarbetet är att stärka utvecklingsländernas forskningskapacitet*

*och främja utvecklingsinriktad forskning genom stöd till forskningssamarbete med och mellan utvecklingsländer, till internationell forskning med inriktning på utvecklingsländer och u-landsrelaterade problem samt till u-landsforskning i Sverige*". Där tappades den renodling, som gjordes 1992, bort. Detta mer otympliga mål stod sig in på 2000-talet.

Utskottets motiveringar för forskningssamarbete såg annorlunda ut än tidigare. Kapacitetsmålet fanns där men definierades i nya sammanhang. 1996 svarade utskottet på Vänsterpartiets motion 1996/97:U214 om att svenska företag, som investerade i u-länder borde beakta de svenska biståndsmålen. Utskottet menade att Sverige inte ensidigt kunde lägga restriktioner på svenska företag. Istället var det viktigt att bygga upp mottagarländernas egen kapacitet att t.ex. driva en framsynt miljöpolitik bl.a. genom institutioner för forskning.

1997 deklarerade propositionen att *"Kunskap ger makt"* genom att prioritera ett kompetenslyft, främst i Afrika genom forskningssamarbete och kunskapsutveckling. I detta arbete ingick också att analysera utvecklingssamarbetets uppgift i kunskapssamhället, inklusive IT-revolutionens möjligheter. Regeringen ville också att biståndet skulle stödja breda samhällskontakter och stimulera samarbete av ömsesidigt intresse t.ex. inom forskning, institutions- och näringslivssamarbete. Dessa ansatser fick stöd också av Folkpartiet i motionen 1997/98:Jo785 och 1997/98:U219, där de menade att överföring av kunskap, forskning, teknik mellan länder och bindande globala överenskommelser var viktiga miljöpolitiska medel. Detta krävde kapacitetsutveckling. Utskottet bekräftade på nytt med att lyfta fram stöd till grundläggande forskning och stöd för att utveckla miljöekonomisk kompetens i mottagarländerna. Regeringen återvände till att ett av de allvarligaste och snabbast ökande gapen mellan fattiga och rika gällde kunskap och kapacitet, inte minst förmågan att hantera informationsteknikens explosionssartade utveckling. Forskningssamarbete hade en central betydelse för Sveriges stöd till uppbyggnad av kompetens och kunskap i u-länderna.

1998 återgav utskottet föregående års proklamationer och visade allvaret med en rejäl höjning av forskningsanslaget. Liknande kraftiga höjningar upprepades årligen fram till millennieskiftet. År 2000 gjordes en större omvandling av anslagsstrukturen med delposter indelade efter geografiska regioner. Forskningsanslaget fördelades över dessa delposter men summan, som användes för forskningssamarbete, fortsatte att öka. Den snabba ökningen gjorde dock att merparten av ökningen lades på internationella forskningsinstitut, som hade större förmåga att hantera ökningarna. Utskottet pekade fortfarande på att forskning var av *"stor betydelse för att länder skulle kunna ta ansvar för sin utvecklingsprocess och hantera sitt beroende av omvärlden, t.ex. genomstöd till inhemskt analysarbete, kvalificerad kompetens och kompetensförsörjning."* 2001 gjordes *"betydande insatser för att utveckla forskningssamarbete med institutioner i u-länder och att stärka deras kapacitet, inte minst vad gäller nya teknologier"*, skrev utskottet. Utskottet rapporterade också att 2001 års "Human development report" hade pekat på att bristen på forskning i u-länder gjorde det svårt att ta till sig de nya informationsteknologierna. Det behövdes därför mera forskning om globaliseringens effekter. Inläggen om den kapacitetshöjande forskningen tystnade sedan i utskottsbetänkandena.

Det pågick en intressant debatt, framförallt förd av Kristdemokraterna och Moderaterna, kring forskning om läkemedel och vacciner. Denna debatt kunde blivit av stort intresse utifrån perspektivet av innovationssystem. Debatten innehöll en rad spännande innovationsfrågor, där finansieringsformer, immaterialrätt, privat respektive offentlig forskning blandades. Debatten föll ganska snart in i en ganska traditionell hälsobiståndsfälla, särskilt sedan Socialdemokraterna tillsatt en utredning för att ta fram en strategisk handlingsplan för bekämpning av smittsamma sjukdomar 2005.

## Kapitel 9

### Näringslivet och biståndet i riksdagsdebatten

Näringslivets aktörer, företag, entreprenörer, småföretag, är flitigt nämnda som möjliga nycklar för att öppna utvecklingens portar. Svenska företag borde involveras mer, biståndsmyndigheterna borde samarbeta med de svenska företagen. Dessa två mantran har upprepats av Moderaterna tvärs genom biståndsdebattens historia. Under 1990-talet tystnade partiet. Dessa krav togs upp på nytt av Kristdemokraterna och Centerpartiet samt med viss assistans av Miljöpartiet. Vänsterpartiet och Socialdemokraterna har istället tagit upp frågor om ett mer direkt stöd till företagsutveckling i utvecklingsländerna. Folkpartiet har också dragit i denna tråd men gled allteftersom in på att lösningen låg i att skapa politiska och ekonomiska miljöer i utvecklingsländerna, där företag kunde växa. Moderaterna har också varit starka förespråkare för en sådan liberalisering och för ett stärkande av rättsstaten, eftersom detta skulle stabilisera både det lokala näringslivet och ge ökade möjligheter för svenska företags expansion i utvecklingsländer.

Under tidigt 1970-tal talade utskottet om näringslivsstöd för industrialisering genom u-ländernas nationella utvecklingsbanker. Debatten går aldrig djupare in på detaljerna i denna modell. Mot slutet av 1970-talet och början av 1980-talet målades en bild av misslyckande upp. Försöken till industrialisering hade mest gynnat städerna och de redan mer industrialiserade u-länderna. Dessa insikter delade debatten i två stråk.

Det första debattstråket handlade om behovet av företagande i samband med landsbygdsutveckling, om småindustri och om ”lagomteknik”, eller med andra ord, u-lands-

anpassad teknik. Till denna debatt kopplades också tidiga idéer om miljövänlig teknik och förnybara energikällor. Förslagsställarna bakom denna inriktning på näringslivsutvecklingen blev allteftersom medvetna om att denna typ av kunskap inte fanns att få i Sverige. Förslag restes därför om att svensk kompetens skulle byggas upp genom forskning och i näringslivet. SIDA skulle kunna utbilda företag kring miljöaspekterna. Vid två tillfällen (sent 1970-tal och sent 1980-tal) föreslogs bildandet av organisationer som skulle kombinera forskning och företagsutveckling kring u-landsanpassad teknik. Utskottet avlog vid båda tillfällena dessa motioner, och hänvisade till biståndsmyndigheterna. Det organ bland dessa, som närmast arbetade i detta debattstråks riktning, var SIDA:s industribyrå. Under 1980-talets skuldskris kom industribiståndet mycket att handla om att upprätthålla och rehabilitera den industri och infrastruktur, som redan byggts upp. Importstödet med reservdelar och insatsvaror blev då en viktig komponent i industribiståndet. Under 1990-talet var det kvinnors småföretagande som skulle uppmuntras och under det sena 00-talet hade Alliansregering upptäckt mikrokrediten till kvinnor som lösningen på företagandets problem i utvecklingsländerna.

Det andra debattstråket handlade om att använda de svenska företagens kunskap och ekonomiska kapital. Det var detta stråk, som kom att dominera debatten och som också ledde till handling. Debatten om den svenska industrins kunskap i biståndet utvecklades på ett intressant sätt. 1971 motionerade Centerpartiet och Folkpartiet gemensamt om behovet av förinvesteringsstudier. Sådana studier skulle vara bra för u-länderna inför ställningstaganden om investeringar. Förinvesteringsstudierna skulle också ge möjligheter för svenska företag att erbjuda sina tjänster och därmed få u-landserfarenhet. Motionärerna fick sällskap av ledamöter från Socialdemokraterna och Moderaterna samt medhåll från utskottet om vikten av att i lämpliga former ta vara på erfarenheter från svenska statliga och kooperativa företag. Detta år förespråkades allmänt en ökning av det svenska biståndets bidrag till industrialisering och riksdagen gav stöd åt SIDA:s förslag att samla en brett sammansatt grupp av personer med erfarenhet inom området. De följande åren fortsatte debatten i denna ödmjuka anda med en vilja att undersöka den svenska industrins intresse och ett sökande efter samverkan mellan biståndsmyndigheten och företagen. 1973 fortsatte den trevande andan men fick en ny vinkel när utskottet öppnade för att det bilaterala biståndet borde kunna inrymma varu- och tjänsteområden där svenskt näringsliv hade särskild kompetens. 1978, när trepartiregeringen inrättat Swedfund, talade utskottet om samarbetet mellan företag och biståndsmyndighet som ett utbyte av kunskap och erfarenheter.

Under trepartiregeringen skärptes tonen. 1980 ville moderata motionärer att SIDA:s internutbildning skulle ge kunskaper om svenskt näringsliv och varuutbud, och 1981 ansåg de att andelen bistånd inom den svenska industrins kompetensområden borde öka. 1982 drogs skruven åt ännu hårdare i moderaternas motioner och reservationer. Hela biståndprojektet borde överlåtas på svenska företag och dessa borde sitta med i biståndsförhandlingarna: *"Därigenom kan biståndspersonalen tillföras kunskap om svensk industris kapacitet och möjligheter."* (1982:UU20, Reservation 15. Biståndets återflöde). Moderaterna fortsatte argumentera för ett bistånd inom sådana områden där svensk industri har särskild kompetens. De fick eldunderstöd i en socialdemokratisk motion

1983:1169: *”Ett bistånd som tar sikte på att utnyttja den svenska överkapaciteten på varor, tjänster och kunskap skulle kunna tillföra u-länderna det som de saknar i form av utrustning och utbildning.”* Utskottet avfärdade med hänvisning till att detta skulle leda till ökad bindning av biståndet.

1983 vidgade moderaterna sin argumentation att omfatta utnyttjande av svensk kunskap i en vidare mening. Företag, organisationer, universitet och högskolor skulle kunna bidra till ett mer flexibelt bistånd som löste särskilt viktiga problem åt världssamfundet. (1983:UU15 reservation 5) Folkpartiet gav sitt understöd till denna tanke om resursbasen, men i deras formuleringar blev det tydligt att de framförallt använde argumentet för att överge landprogrammeringen till förmån för ett projektbistånd. (1983:UU15 reservation 7) Argumentationen fortsatte de kommande åren kring projektbistånd baserat på svensk kunskap. Moderaterna markerade i 1984:UU2 reservation 9 att man vandrat bort från 1970-talets trevande hållning och erfarenhets-samlade: *”Inom näringslivet finns stor kunskap, erfarenhet och kompetens i fråga om u-länder.”* I de borgerliga partiernas gemensamma reservation 11 från samma år var dock tonen fortfarande mer ödmjuk: *”Det är angeläget att utnyttja och utveckla den svenska resursbasen, så att svensk kunskap och forskning, liksom svenskt näringsliv, i ökande utsträckning direkt kan ställas i den fattiga världens tjänst.”* Argumentationen från Moderaterna om biståndets inriktning på svensk industris kompetensområden fortsatte under hela 1980-talet. Utskottet svarade sällan eller undvikande, men hänvisade 1988 speciellt till att s.k. systerindustriprojekt upprättats i samarbetet med vissa länder. 1989 hänvisade utskottet till BITS verksamhet och välkomnade svensk industri, där deras inblandning inte ledde till biståndsberoende och där deras produkter var konkurrenskraftiga. På 1990-talet tystnade Moderaternas argumentationen för utnyttjande av det svenska näringslivets kompetens i biståndet. Stafettspinnen övertogs först av Ny Demokrati 1993 och sedan av Kristdemokraterna runt millennieskiftet. Resultatet av de internationella högnivåförhandlingarna om biståndet i Busan 2011 om att utnyttja den privata sektorns kompetens i det internationella biståndet, måste ha tolkats som en senkommen bekräftelse på inriktningens värde.

Trepartiregeringen reformerade kreditsystemet utifrån denna debatt om näringslivets inblandning och utifrån den svenska statens näringslivsinstitutioner. Socialdemokraterna modifierade sedan kreditsystemet genom att tydligt inlemma det i biståndsorganisationen. Kreditsystemet blev aldrig riktigt bra, och ytterligare två gånger av Socialdemokraterna (1988 och 2006). Alliansregeringen informerade utskottet om att ansvaret för näringslivsutveckling, inklusive krediter, flyttats från Sida (till Swedfund) 2009.

Trepartiregeringen upprättade tre organisationer för näringslivsbistånd, BITS, IM-POD och Swedfund. Även dessa var svar på debattstråket om att öka samarbetet med det svenska näringslivet. Socialdemokraternas modifikationer bestod i att begränsa näringslivets frihetsgrader gentemot u-länderna. BITS höll i krediterna, men också i det tekniska samarbetet kring kurs- och utbildningsverksamhet och förstudier till investeringar. IMPOD skulle hjälpa exporterande u-landsföretag att nå den svenska marknaden. Swedfund var svaret på Moderaternas önskningar om ett svenskt statligt

utvecklingsbolag med en konstruktion där kapitalpåfyllnader från staten skulle locka privata investerare till samarbete med svenska företag och företagsetableringar i utvecklingsländer. Socialdemokraterna utredde och omorganiserade i början och mitten av 1990-talet bland dessa svampar i biståndsskogen för att få en mer enhetlig organisation för industribiståndet. I den samlade organisationen Sida omvandlades industribiståndet succesivt från 1995 till ett policybistånd för bättre miljöer för privatsektorutveckling utvecklingsländer. Det var den anda som Moderaterna och Folkpartiet önskat i sina motioner om demokrati, mänskliga rättigheter, fungerande rättsstat och marknadsekonomi.

Farhågor om att näringslivsbiståndet inte fungerade bra har uttryckts på flera sätt under biståndshistorien. Under det tidiga 1970-talet vädrades frågor om att kreditsystemet inte stimulerade svenska företag att delta, eftersom det var förknippat med sociala villkor och inriktat på ett begränsat antal länder med svagt utvecklade marknader. Socialdemokraterna drog slutsatsen, att det måste gå en skiljelinje mellan exportintressen och biståndsintressen. Dessa kunde sammanfalla, när investeringarna länkades till u-ländernas egna utvecklingsplaner. De största hindren för u-ländernas industrialisering var bristen på kapital och på kunskap. Det går att skönja det dilemma, som biståndet stod inför: att säkra u-ländernas intressen mot att göra det attraktivt för de svenska företagen att bidra med kapital och kunskap.

Under 1980-talet kritiserades kreditsystemet av de borgerliga partierna främst, för att det låste in biståndsmedel i stora reservationer. Intresset för krediter bland de svenska företagen var inte så stort som många politiker trott, eller så var krediter ett mer tungarbetat arbetssätt än vad politikerna hoppats. Kritik restes flera gånger under 1980-tal och 1990-tal från Vänsterpartiet och från Folkpartiet mot att krediter beviljades utan att ta hänsyn till mänskliga rättigheter eller till miljökonsekvenser. Utskottets svar var, att kreditsystemet också skulle lyda under de ordinarie biståndsmålen. Tidigare utskott hade uttalat att kreditsystemet främst svarade mot tillväxt och oberoendemålen (1983:UU15). Vänsterpartiet förespråkade också att kreditsystemet skulle avskaffas helt.

En annan fråga under tidigt 70-tal var hur biståndet skulle få tillgång till industriell expertis? För att lösa detta knöt SIDA till sig en rådgivande grupp, och det uppstod också en marknad för konsulter för förinvesteringsstudier m.m. Denna typ av expertis knöts så småningom in i BITS, verksamhet, bland annat i form av en konsultfond. I debatten om kunskap bröts de två ovannämnda debatt-stråken mot varandra. Antagandet att de svenska företagens kunskap kunde utnyttjas i biståndet fick sällskap av förslag till uppbyggnad av svensk kunskap för tekniköverföring, som bättre passade till u-ländernas behov.

Industribiståndsutredningen från 1972 konstaterade att små och medelstora företag varken kunde avvara kapital eller expertis, och att de stora exportföretagen troligen skulle bygga upp sina relationer med utvecklingsländer även utan biståndets förmedlan. 1974 pekade utskottet på behovet att bygga ut Sveriges kapacitet att kombinera industriinsatser med forskning och produktutveckling. Utskottet ville inrikta denna på

försök att utveckla s.k. u-landsanpassad teknologi. SIDA framförde 1976 sitt behov av sakkunskap för överföring och anpassning av teknologi. 1978 poängterade utskottet att Sverige skulle underlätta för u-länder att bygga upp en egen kapacitet att utveckla, värdera och förvärva teknologisk kunskap samt att anpassa tekniken till de egna förutsättningarna. SIDA skulle bistå i detta.

Dessa debattinlägg kom med anledning av FN-konferensen 1979 om vetenskap och teknik för utveckling, UNCSTED. 1980 fick utskottet därför svara på förslag om förändring av den svenska kapaciteten så att den bättre skulle passa till u-ländernas behov. Det var för att svara på detta behov som riksdagen fick ta del av förslag på organisationer som skulle underlätta innovationer kring u-landsanpassad teknik.

Det praktiska handhavandet av industribiståndet tudelades. Kreditsystemet blev ett instrument för de svenska företagens samarbete med medelinkomstländer, d.v.s. de länder, som redan hade utvecklade marknader och industriella kompetenser. SIDAs industribyrå fick inrikta sig på de landprogrammerade länderna, där dessa förutsättningar saknades. BITS instrument för kontraktbaserat tekniskt samarbete blev ett instrument, som kunde arbeta tvärs över gapet mellan dessa två. I sammanslagningen till en biståndsmyndighet skulle dessa arbetssätt bättre kunna kombineras, med varandra och med andra biståndsformer. Som kreditutredningen 2006 visade blev resultatet istället ett osynliggörande av krediterna.

Jag vill i de följande två avsnitten göra en mer detaljerad beskrivning av två områden, som har betydelse för hur vi ska kunna förstå det svenska industribiståndets dilemma. Jag berättar först om hur riksdagen debatterade internationella förhandlingar om i-landsbaserade företags förhållningsätt till utvecklingsländerna. Den andra berättelsen handlar om debatten kring det svenska kreditsystemet för företagsutveckling. Den första berättelsen handlar i hög grad om de normativa förhållningssätten från politiskt håll medan det andra är hur dessa normer omsattes i praktiken.

## **Uppförandekoder och regelverk för företag i utvecklingsländer**

Sverige har deltagit i internationella förhandlingar kring hur företag från industrialiserade länder bör verka i utvecklingsländer. Under sent 1970-tal fördes denna typ av förhandlingar inom FN, inom UNCTAD, FNs kommission för handel och utveckling samt i förhandlingarna kring GATT-avtalen. Förhandlingar som berört det internationella företagandet kopplat till frågor om arbetsmiljö har förts inom ramen för Internationella organisationen för arbetslivsfrågor, ILO (International Labour organisation), som är en trepartsorganisation mellan stater, företag och fackföreningar. Under den senaste 15-årsperioden har Sverige deltagit i förhandlingar kring FN:s sociala företagsansvar (Corporate Social Responsibility) och i OECDs arbete med att ta fram riktlinjer för multinationella företag.

Riksdagens debatt kring dessa frågor har rört flera sammankopplade områden:

- Debatt kring uppförandekod för multinationella företag.
- Debatt kring behovet av en uppförandekod för tekniköverföring fördes främst i slutet av 1970-talet.

- Debatt kring patent och utvecklingsländernas tillgång till teknik fördes i slutet av 1970-talet och återkom i slutet av milleniet. Framförallt gällde debatten då framtagning och tillgång till läkemedel.
- Att trygga arbetsmiljön i utvecklingsländerna var en fråga som också drevs i slutet av 1970-talet och som återkom under 1980-talet. Vid flera tillfällen har arbetsmiljöfrågorna kopplats till andra produktionsrelaterade miljöfrågor, t.ex. vid giftkatastrofen i Bhopal.
- Debatten kring biståndets avbindning hör också hemma i detta sammanhang, bland det svenska arbetet för att nå internationella överenskommelser.

Här vill jag inflika att i dessa debatter tangerade riksdagen flera av de diskussioner som pågår inom innovationssystem-forskningen. Utskottets något slentrianmässiga besvaranden av dessa komplexa frågor inger inte förtroende. Det går inte att läsa fram om det är av kunskapsbrist, resignation inför de internationella förhandlingarnas svårigheter eller en lydning gentemot överenskommelserna, som ligger bakom avfärdandena om stramare regler, förhållningssätt och beteenden.

Debatten var också klart polariserad mellan Moderater å ena sidan och Vänsterpartister och Miljöpartister å den andra. Moderaterna var de sista att acceptera avbindningen av det svenska biståndet, med argumentet att Sverige inte kunde avbinda innan en internationell överenskommelse fanns på plats. Socialdemokraterna intog ofta en pragmatisk hållning i denna fråga. Samtidigt som Alliansregeringen lyfte fram Sverige och Swedfund som ett föredöme i frågan om företagens sociala ansvar kritiserade oppositionen Swedfunds agerande i utvecklingsländer, bland annat för fondens kapitalplaceringar i skatteparadis.

### **Debatt om uppförandekod för multinationella företag**

*”De transnationella företagens verksamhet har stort inflytande på de internationella handels- och investeringsmönstren. Företagen spelar också en avgörande roll i den internationella överföringen av teknologi och andra resurser”,* konstaterade utskottet 1979. Betänkandetexten redovisar sedan att Sverige deltar aktivt i FN:s arbetsgrupp för en uppförandekod för transnationella företag. *”Utan tvekan har vissa av de transnationella bolagen möjligheter att fatta beslut som kan påverka små u-länder negativt”,* sade utskottet 1986. Tjugo år senare, 2006 under Alliansregeringen, rapporterade utskottet om Globalt Ansvar, ett initiativ för att främja svenska företags arbete för mänskliga rättigheter, grundläggande arbetsvillkor, bekämpande av korruption och en bättre miljö, baserat på principerna i FN:s Global Compact och OECD:s riktlinjer. Vägen fram till dessa principer hade då varit lång.

Utskottet förväntade sig 1979 att ett första samlat utkast till en uppförandekod för multinationella företag skulle tas fram vid halvårsskiftet 1980. Sex år senare, 1986, rapporterade utskottet att de stora företagens internationalisering är en stor och komplicerad fråga och att FN sedan flera år arbetade på en uppförandekod som skulle *”uppsätta vissa begränsningsregler för företagens uppträdande.”* 1989 sade utskottet återigen att FN sedan många år tillbaka arbetade med koden, men att arbetet gick trögt bl.a. på grund av u-ländernas ointresse. Utskottet påpekade då att det svenska intresset gällde att påverka de multinationella företagens uppträdande, inte att motverka det, som krävdes i motion 1989:U220 (mp).

Först vid millennieskiftet gick det att skymta framgångar. År 2000 rapporterade utskottet att Sverige tillsammans med de andra OECD-länderna godkände nya riktlinjer för multinationella företag. Dessa riktlinjer gällde även för hur dessa företag skulle agera utanför OECD-området. Övervakningen skulle ske nationellt av representanter för staten, näringslivet och fackföreningarna. År 2001, i motion U234 (kd), betonade Kristdemokraterna att Sverige måste se över hur etiska uppförandekoder för företag kunde samordnas och kontrolleras på ett fullgott sätt. Utskottet hänvisade till att regeringen tagit initiativ till dialog med svenska företag kring deras sociala ansvar i linje med OECDs riktlinjer och nu också med FN:s Global Compact.

2004 återkom utskottet och menade att regeringen uppmanat företag att ta hänsyn till och redovisa sitt arbete med socialt och miljömässigt ansvarstagande bland annat i s.k. hållbarhetsrapporter. Den då nya Alliansregeringen backade 2006 upp sitt ställningstagande kring handelns betydelse för utveckling med att hänvisa de positiva effekterna av företagens sociala ansvarstagande i kampen mot korruption och en bättre miljö m.m. Regeringen följde upp detta genom initiativet Globalt ansvar knutet till utrikesdepartementet. *”Utgångspunkten för Globalt ansvars verksamhet är de internationella konventioner och normer för företag som formuleras i OECD:s riktlinjer för multinationella företag och i tio principer i FN:s Global Compact.”*, rapporterade utskottet.

I 2009 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2008/09: 120) slog regeringen fast att de statliga företagen skulle vara föredömen, när det gäller miljöansvar och socialt ansvarstagande. Utskottet såg därför positivt på att Swedfund 2009 gjort en s.k. hållbarhetsredovisning, New Thinking, New Markets för verksamheten 2008. Den presenterades samtidigt med årsredovisningen och gav exempel på utvecklingseffekter av de investeringar, som Swedfund har gått ur under året, antalet anställda i Swedfunds direktinvesteringar samt portföljbolagens arbete med miljö, sociala frågor inklusive hiv/aids samt ansvarsfullt företagande.

Utskottet pekade också med stolthet på att OECD/DAC i sin granskning välkomnat att Swedfund fått förstärkta möjligheter att stödja privatsektorutveckling i partnerländer. 2009 rapporterade Riksrevisionen sin granskning av Swedfund, där de fann att regering brustit i sin styrning av fonden och oppositionen tog fasta på granskningens observationer att pengar placerats i skatteparadis. 2011 efterlyste oppositionen fortfarande åtgärdsrapporter från regeringen. Utskottet skrev samma år att de var nöjda med regeringens återrapportering om Swedfund.

### **Uppförandekod om tekniköverföring**

UNCTAD förhandlingarna handlade bland annat om en uppförandekod för tekniköverföring. Syftet med en uppförandekod, enligt utskottet 1978, var att *”bidra till att i någon mån utjämna den många gånger väldiga skillnaden i fråga om förhandlingsstyrka m.m. som råder f. n. mellan teknologisäljande resp. teknologiköpande företag och länder.”* En kod skulle *”givetvis ta särskild hänsyn till u-ländernas situation och främja deras självständighet i fråga om val av teknik etc. utifrån de egna utvecklingsbehoven”*. Utskottet såg inte positivt på möjligheterna att lyckas i dessa förhandlingar. Motståndet mot rättsligt bindande koder var alltför stor. Koder baserade på frivillighet

behövde också väga samman motstridiga intressen. 1980 kunde utskottet rapportera ett genombrott från hösten 1979. Koden skulle bestå av rekommendationer och ett uppföljningsmaskineri skulle bildas inom UNCTAD. Utskottet hade förhoppningar om att koden skulle kunna slutförhandlas under våren 1980. Frågan om en teknikkod under UNCTAD återkom inte i något senare utskottsbetänkande.

### **Debatter kring patentfrågor**

Utskottet 1979 behandlade frågan om en teknikkod, som en av flera pågående förhandlingar inom FN kring u-ländernas tillgång till vetenskap och teknik. Utskottet pekade då på att även förhandlingarna om patenträttsliga frågor berörde u-ländernas krav på ökad andel av världens tekniska kunskap. När frågan om tekniköverenskommelser återkom var det i förhållande till diskussionen kring läkemedel strax före millennieskiftet.

Det är de rika länderna som har makten inom Världshandelsorganisationen, som också har tillgång till informationstekniken och är de som tar patent på den biologiska mångfalden för att använda den i medicinsk forskning, skrev Centerpartiet i reservation 3, 1999:UU 2. I motion 2001/02:U229 (c) och i motion 2001/02:U335 (kd) togs frågan upp på nytt. Sverige borde verka inom FN för att HIV-drabbade i u-länderna skulle få tillgång till bromsmediciner. Utskottet svarade då att Världshandelsorganisationen träffat avtal om immaterialrätten, det s.k. TRIPS-avtalet, (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). Detta avtal tillämpades sedan 1996 av i-länderna. U-länderna började tillämpa avtalet år 2000 och de fattigaste länderna hade dispens till 2006. Utskottet rapporterade också att en särskild deklaration gav u-länderna rätt att kopiera läkemedel för särskilda epidemier, t.ex. HIV/AIDS.

I motion *2004/05:U320 (s)* framhölls att patentreglerna i världshandelsorganisationen WTO var mycket omtvistade. Industriländerna och de stora läkemedelsbolagen utsatte de fattiga länder för stor press att inte använda sig av billiga kopior utan att så strikt som möjligt följa existerande patentlagstiftning under TRIPS. Forskare har pekat på riskerna med att bl.a. Thailand och Indien måste anpassa sig till TRIPS och varnat för prisökningar på flera hundra procent. Motionären krävde att detta agerande måste motverkas.

Den kritiska tonen mot Världshandelsorganisationen, läkemedelsbolagen och TRIPS delades under 2000-talets första decennium varken av utskottet eller av Moderaterna. Utskottet konstaterade att WTOs patentregler bara var en pusselbit. EU hade skapat ett system för billig export av läkemedel till u-länderna som komplement till WTO-överenskommelsen. Andra åtgärder kunde vara att öka forskningsinsatserna, satsa på jämställdhet, stärka de nationella hälsosystemen och bygga en fungerande infrastruktur i u-länder. Utskottet menade också att u-ländernas särskilda utvecklingsintressen måste beaktas och att TRIPS-avtalet skulle anpassas till u-ländernas behov. Enligt överenskommelsen skulle i-länderna erbjuda u-länderna tekniskt bistånd för att inrätta systemet och för att stimulera åtgärder för överföring av teknik.

Moderaterna föreslog i reservation år 2004 att inrätta garantifonder, som skulle stimulera läkemedelsföretagen att ta fram mediciner för u-ländernas behov, särskilt för

HIV. De konstaterade också att den svaga patentlagstiftningen i u-länderna var ett hinder. Samma år föreslog Centerpartiet i motion 2004/05:U219 (c) att Världshälsoorganisationen skulle få möjlighet att friköpa patent på bromsmediciner. I motion 2004/05:U331 (kd) föreslogs att införa en ny patentregistreringsmodell med prissänkingskrav för läkemedelsbolagens försäljning av t.ex. hiv-mediciner till fattiga länder.

Riksdagsdebatten kring patenten pekar på flera saker, som diskuteras eller borde diskuteras inom forskningen kring innovationssystem:

- möjligheterna att skapa innovationskraft genom internationella avtal och nyttan av följsam nationell lagstiftning
- nya patentregistreringsmodeller
- möjligheterna att använda garantier och upphandling för teknikutveckling
- möjligheterna att friköpa patent
- satsningar på forskning
- utbyggnad av hälsosystem och infrastruktur.

Dessa frågor är av sådan vikt för utvecklingsländernas möjligheter att de hade varit värda ett djupare kunskapsökande hos regeringar och riksdag.

### **Debatt om arbetsmiljöfrågor**

1979 motionerade både socialdemokrater (motion 1979:1771) och vänsterpartister (motion 1979:1781) om införandet av en socialklausul i allmänna tull och handelsavtalet (GATT) eller i jämförbara handelsavtal. Samma yrkanden hade tidigare framförts och diskuterats i utskottet. Motionerna tog upp fackliga krav på en socialklausul avseende arbetsvillkor, arbetsmiljö, löneförhållanden, fackliga rättigheter etc. i de exporterande u-länderna. Utskottet svarade att Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder, verkade inom GATT för att tillämpa existerande skyddsklausuler för att begränsa import, när konkurrensfördelarna berodde på oacceptabla förhållanden kring arbetsvillkor och arbetsmiljö. Utskottet rapporterade att detta inte vunnit gehör i de pågående GATT-förhandlingarna. Det var svårt att gå så långt som till en socialklausul, eftersom u-länderna uppfattade detta som protektionism från i-ländernas sida. Utskottet pekade istället på det pågående FN-arbetet för en internationell uppförandekod för multinationella företag och på samarbetet inom ILO. Utskottet erinrade också om, att Sverige gav stöd till uppbyggnaden av fria och självständiga fackföreningar i u-länder.

LO och TCO uppmanade 1978 regeringen att fortsätta verka i GATT-förhandlingarna för en socialklausul. Organisationerna menade att det behövdes regler, som gjorde det möjligt att möta uppenbara missbruk av frihandeln. Handelsministern svarade att de nordiska kraven inte vunnit gehör och att det inte var realistiskt att tro, att det skulle gå att komma vidare under den pågående förhandlingsrundan. Det skulle komma fler tillfällen i internationella handelsförhandlingar och handelsministern hänvisade också till att den europeiska gemenskapen, EG, föreslagit krav på arbetssociala miniminormer i sina avtal med u-länder. Utskottet utgick då *"från att regeringen på*

*olika sätt fullföljer strävandena att främja arbetsrättsliga och sociala mål i u-länderna och att bemästra de särskilda konkurrensproblem som hänger samman med socialt oacceptabla produktionsförhållanden.”*

När giftkatastrofen inträffade i Bhopal i Indien 1984 hade utskottet inte redovisat några fler strävanden att främja arbetsrättsliga och sociala mål. Vänsterpartiet motionerade 1984, utifrån Bhopal-olyckan om, att Sverige borde verka för att en internationell kommission skulle granska kemi- och läkemedelsföretagens verksamhet i tredje världen, att myndigheter och sjukvårdsförvaltningar borde stödja bojkottaktioner riktade mot dessa företag och att ett samarbete med ILO skulle inledas för att bistå tredje världen med en skyddsorganisation för industri- och lantarbetare. Utskottets svar var att referera till Utrikesministerns tidigare svar på liknande frågor. Ministern hade i februari 1985 påpekat att flera internationella organisationer arbetade med frågorna och att Sverige i flera fall försöker spela en pådrivande roll, bland annat i FN:s arbete med en uppförandekod för multinationella företag. Att inrätta ett ytterligare organ, som en internationell undersökningskommission, skulle inte påskynda lösningen. Utskottet hänvisade också till beredningen för ökad samverkan mellan stat och kommun (dir. 1983:30) som bland annat tog upp den kommunala kompetensen för att möjliggöra solidaritetsyttringar. I övrigt tyckte utskottet inte att riksdagen kunde uppmana till bojkottaktioner, även om sådana kunde vara berättigade inslag i opinionsbildningen. *”Det är icke desto mindre angeläget att det sker en internationell opinionsbildning mot missbruk vid tillverkning och försäljning av bekämpningsmedel, farliga läkemedel och andra miljögifter och att internationella regler utarbetas.”*, skrev utskottet i sitt betänkande. Utskottet refererade också till strävandena inom ILO att nå fram till riktlinjer för Minimum Labor Standards. Utskottet utgick från att regeringen via ILO och på annat sätt verkade för effektiva regler till skydd för bl. a. industri- och lantarbetare i u-länderna. Utskottet gav också som exempel det bistånd som Finland i samarbete med ILO gav till Kenya på yrkesinspektionens område.

1989 ville några socialdemokrater i motion U203 (s) att det nya biståndsmiljömålet även skulle omfatta arbetsmiljön. De ville också att biståndsmyndigheterna skulle visa hur arbetsmiljöaspekter beaktades, både i produktionsinriktade projekt och i allmänhet. Utskottet svarade att arbetsmiljön självklart ingick i miljömålet. Utskottet menade att miljöinsatser inte räckte för att komma till rätta med en skadlig arbetsmiljö i u-länderna och pekade *”på den fara som u-länderna löper genom att deras behov av inkomster och industriell utveckling utnyttjas av företag som vill bedriva miljöfarlig produktion eller produktion under liten eller ingen hänsyn till i i-världen etablerade arbetsmiljökrav.”* Biståndet kunde ge ett begränsat bidrag till att stärka u-ländernas förmåga att hävda sina miljöintressen, men det grundläggande problemet var dock ojämlikheten i u- och i-länders ekonomiska styrka. Utskottet visade på projekt i Indien för förbättrat miljöskydd vid industrianläggningar och insatser rörande industriell miljövard i Tanzania och Vietnam. Även Världsbanken gjorde miljökonsekvensanalyser vid planeringen av industriprojekt. BITS arbetade på ett kurspaket med arbetsmarknads- och arbetsmiljöfrågor, och det tekniska samarbetet med Latinamerika hade breddats till att också ta med denna typ av frågor.

Arbetsmiljöfrågorna återkom senare som inlägg men utan någon debatt. Miljöpartiet menade i reservation 11, 1990, att Sverige borde verka för ett ekologiskt hållbart, biologiskt jordbruk, bland annat av arbetsmiljöskäl. 1994, i motion U231, underströk Vänsterpartiet att arbetet för de mänskliga rättigheternas efterlevnad i ”mirakelländerna” i Asien var särskilt viktigt eftersom inga fria fackföreningar tilläts. Fria fackföreningar ”är en förutsättning för att få slut på barnarbete och få bort farliga arbetsmiljöer och usla anställningsvillkor”, menade Vänsterpartiet. År 2011 återkom Vänsterpartiet i en reservation till denna fråga. I världens exportfrizoner är kvinnliga arbetare ofta starkt överrepresenterade och arbetet sker ofta under hälsofarliga förhållanden. Lönerna är låga och möjligheterna till facklig organisering är små eller obefintliga. Många kvinnor som arbetar under dessa förhållanden utsätts för systematiska övergrepp och sexuella trakasserier. Sverige borde därför inom ramen för utvecklingssamarbetet verka för att stärka kvinnors organisering och fackliga rättigheter i exportfrizoner.

I en gemensam reservation 3, 1996 refererade Vänsterpartiet och Miljöpartiet till utskottets svar 1995 om att alla biståndsinnsatser ska genomgå miljökonsekvensanalyser, även de som bedrivs av näringslivet. Reservanterna menade att de nuvarande mönstren för världshandel är huvudorsaken till underutveckling i vissa producentländer, och det var därför viktigt att Sverige i sin biståndspolitik påverkade handelsavtal och näringslivsutveckling i de länder man har utvecklingssamarbete med. Utifrån en syn på en solidarisk handel, som omfattade inte bara hänsyn till miljön utan också till människan, föreslog reservanterna, att det måste talas om de sociala aspekterna, om arbetstagarnas ålder, arbetstidens omfattning och arbetsmiljön.

## Debatten om biståndets avbindning

*”Sverige har också följt den princip som nu börjat få internationell sanktion, att biståndet bör vara obundet”,* sa utskottet 1971. Två år senare rapporterade utskottet att förhandlingarna inom DAC om obundna bilaterala utvecklingskrediter och bidrag till multilaterala biståndsorganisationer avbrutits hösten 1971. Sverige hade samtidigt stött u-ländernas krav på biståndets avbindning i UNCTAD III. 1974 hade DAC-förhandlingarna återupptagits. 1978 var utskottet under den borgerliga trepartiregeringen tydlig: *”Sverige bör verka för ett återupptagande av de internationella avbindningsförhandlingarna i OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC). Ett nytt svenskt initiativ i DAC kan bli mer övertygande om Sverige självt visar vägen för andra givarländer genom att minska andelen bundet bistånd.”* Att vara föregångare var inte moderaternas melodi, de ville istället att Sverige skulle stanna på sin tidigare nivå av bindning (motion 1978/79:1205 (m)) eller rentav justera nivån till den, som andra länder tillämpade till dess att en allmän överenskommelse nåtts (1978/79:1209 (m)). I en reservation detta år förtydliga moderaterna sin argumentation: *”Den internationella inställningen till avbindning av bistånd är f.n. ogynnsam. Ekonomiska svårigheter och låg sysselsättning har gjort västvärldens länder alltmer obenägna att öka andelen obundet bistånd, och ett ensamt svenskt agerande torde inte få den övertygande effekt som propositionen förutsätter. I stället kommer en ökad svensk avbindning att få negativa effekter på vårt lands ekonomi och därigenom försvåra en framtida ökning av det totala biståndet.”*

De övriga borgerliga partierna framhärjade i retoriken och enligt utskottets redovisning av propositionen 1979 borde Sverige *”fortsätta att inom OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC) verka för en internationell överenskommelse om avbindning av bistånd. En sådan överenskommelse skulle också ligga i den svenska exportnäringens intresse mot bakgrund av att flertalet andra i-länder i dag binder en betydligt högre andel av sitt bistånd än Sverige”*. I praktiken föreslog däremot utskottet att bindings-nivån skulle lämnas oförändrad, eftersom det var svårt att nå fram till överenskommelser inom OECD/DAC.

Det var sedan tyst om förhandlingarna fram 1990, då utskottet nämnde att förhandlingar om *”förbättrad disciplin för bundna biståndsmedel”* pågick inom DAC. Utskottet hävdade då att en nedskärning av det bundna biståndet måste ställa i relation till övriga OECD-länders praxis. 1994 pågick diskussionen fortfarande inom OECD och utskottet menade att Sverige skulle driva frågan aktivt. 1992 tillkom Helsingforsöverenskommelsen inom OECD kring obundna krediter, vilket fick BITS att begära lägre anslag för krediter 1994 och utskottet att 1996 hänvisa till överenskommelsen i behandlingen av en landstrategi för Kina. År 2000 arbetade Sverige fortfarande aktivt för en avbindning av biståndet till de fattigaste länderna inom OECD. 2005 redovisar utskottet *”vikten av att avbindningen sker genom gemensamma steg inom EU och OECD, detta för att undvika snedvriden konkurrens.”*

Riksdagens och regeringarnas förhållningsätt till avbindningen är ambivalent tvärs genom biståndshistorien. Farhågorna för den snedvridna konkurrensens effekter på svensk ekonomi är väl så stora som omsorgen om mottagarländernas frihet att välja produkter och tjänster. Den svenska ambivalensen fick aldrig senare ett så tydligt språk som under 1970-talet:

- motionen 1973:625 av herr Bohman m. fl. (m), *”vari hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t uttalar att delar av det svenska biståndet vid sysselsättningsvårigheter i Sverige skall kunna bindas för inköp av svenska varor”*
- Utskottet 1977: *”Sveriges ansträngda ekonomiska läge gör det emellertid angeläget med en ökad biståndsfinansierad upphandling inom landet”*.
- Utskottet 1978: *”Utvecklingen i u-länderna kommer att få växande betydelse vid utformningen av den svenska närings- och handelspolitiken. Det är på dessa områden som del finns särskild anledning att räkna med intressemotsättningar. Den ökade konkurrensen från i synnerhet vissa länder i Asien och Latinamerika är emellertid kännbar. Del är angeläget att man håller sig inom internationellt överenskomna ramar, om åtgärder måste vidtas, och all protektionistiska tendenser motverkas. Generellt skulle handelsbegränsande åtgärder få negativa effekter för ett litet land som Sverige med stort ekonomiskt utlandsberoende. Det är en huvudlinje i handelsförbindelserna med u-länderna att underlätta tillträdet till den svenska marknaden även om vi främst av beredskapspolitiska skäl tvingas göra vissa undantag. Huvuddelen av vår import från u-länderna är således tullfri.”*

Som vi sett fortsatte ambivalensen. Sveriges avbindningsambitioner fångades av riksdagen i ett *”fångarnas dilemma”* där Sverige lika lite som något annat land blottade strupen. I Parisdeklarationen är kraven på avbindning tydligt uttryckta, men riksdagen hade ännu inte gjort sig tydlig kring hur avbundet det svenska biståndet ska vara.

## Analys av debatterna kring uppförandekoder och regleringar

Svensk riksdag och regering kan knappast lastas för att förhandlingarna om multinationella företags uppträdande gått trögt. En rimlig förväntan hade kanske varit att det i debatten om det internationella utvecklingssamarbetet fanns någon form av redovisning kring den svenska efterlevnaden av OECD:s mödosamt framtagna riktlinjer och av FNs Global Compact. I riksdagsdebatten nämns aldrig ILOs agenda för ”anständigt arbete”, som är trepartssamarbetets mer långtgående svar på OECDs riktlinjer och FNs Global Compact.

Det som är slående är att dessa debatter kring uppförandekoder i så liten grad kopplas ihop med debatterna kring utformning av det svenska systemet för industribistånd. Undantaget är debatten kring avbindning, som tydligt är kopplad till beräkningen av vad som får budgeteras som biståndsmedel. Ett mer tydligt genomslag får upphandlingsrutinerna hos utvecklingsbankerna och de multilaterala organen. I debatten konstateras gång på gång att svenska företag, ibland trots sin internationalisering, inte vinner framgångar i internationella upphandlingar. Moderata och folkpartistiska debattörer ser fördelarna med dessa frihandelsbaserade upphandlingsregler, men kan inte låta bli att framhärda i åtgärder från biståndsmyndigheter och UD att underlätta för de svenska företagens export av varor och tjänster. Begränsningarna blev ännu större när Sverige efter EU-inträdet införde Lagen om Offentlig Upphandling, LOU. Även Sida och UD lydde under denna, vilket innebar att även större svensk upphandling av varor och tjänster måste utsättas för internationell konkurrens. Den ökade samordningen av biståndet under Parisdeklarationen befäster denna internationella konkurrensutsättning ytterligare.

Den slutsats jag vill dra av detta är att den biståndspolitik som skulle vilja driva innovationsfrågor borde inrikta sig på att studera biståndsvärldens upphandlingsregler snarare än de internationella överenskommelserna om uppförandekoder. Upphandlingsreglerna tvingar fram efterlevnad. I ett seriöst bistånd borde reglerna inte bara vara knutna till konkurrensens lägsta pris och bästa tjänst, utan borde också kopplas till de målsättningar som gäller för biståndet och till de uppförandekoder som de flesta politiker skulle vilja ansluta sig till.

Vägarna att kringgå alla sådana överenskommelser är dock många, och det finns mycket i debatten om det svenska creditsystemet, som pekar på att också detta delvis var en kringgående rörelse.

## Krediter och garantier

Anslaget för krediter är det anslag som tydligast av alla har kopplingar till infrastruktursatsningar och tekniköverföring. Det har uttryckligen varit regeringars önskemål att det skulle användas för satsningar inom energiområdet. Krediter och garantier skulle kunna fungera som finansieringskomponent i ett innovationssystem, men har inte självklart kunnat göra det med de former det fått av regeringar och riksdag. Den senaste utredningen, vilken gjordes i frågan 2006 hade intressanta förslag i denna riktning, men som aldrig genomfördes.

Krediter har i huvudsak funnits i två former, dels som biståndskrediter riktade till samarbetsländernas regeringar och dels som krediter givna för att samarbetsländerna, eller andra utvalda länder, skulle kunna köpa svenska varor eller tjänster. Denna form har dominerat under merparten av biståndets historia, i lite olika varianter. Värt att nämna är också att biståndet har finansierat krediter genom, eller tillsammans med, multilaterala organisationer och vid olika tillfällen satt upp särskilda fonder tillsammans med dessa för t.ex. villkorslån vars återbetalning beror på hur olika villkor uppfyllts.

En första omgång av biståndskrediterna upphörde i slutet av 1970-talet till förmån för ett alltmer gåvobaserat bistånd, som bättre svarade mot u-ländernas finansiella situation. Biståndskrediterna återinfördes i början 1990-talet, eftersom världen då förändrats, bland annat gick nu en ökad del av biståndet till forna Öststater. Dessutom hade gruppen u-länder nu tydligt skiktats ekonomiskt, vilket gjorde att de hade förutsättningar för helt olika former av finansiering. Kreditsystemen har varit kopplade till garantier. Staten har genom olika kanaler ställt medel till förfogande om något skulle gå snett i ett projekt.

Liksom i debatten om forskningsanslaget har särarten ofta poängterats för de delar av kreditprogrammen, som riktat sig till näringslivet. Den kunskap och kompetens, som behövs för att hantera krediter, har fått avgöra organisationen. Liksom forskningssamarbetet har kredithantering under långa tider organiserats under en särskild myndighet för att hantera denna särart. Detta bröts med den socialdemokratiska regering som återtog makten 1994 och samordnade hela biståndet till en myndighet.

Den ursprungliga socialdemokratiska ståndpunkten i biståndets början under 1960-talet var att kommersiellt bistånd och statligt finansiellt bistånd skulle kunna löpa som parallella spår. 1970-talets radikaliserade socialdemokrati markerade en tydlig åtskillnad mellan bistånd och exportfrämjande och inledde en väg bort från biståndskrediterna riktade till u-länder. Den borgerliga trepartiregeringen i slutet av 1970-talet ville ge biståndsfansierade krediter till svenska företag för investeringar i u-länder, och dessa skulle hanteras som vilka exportkrediter som helst och till vilka u-länder som helst. När socialdemokraterna återvände till makten ville de vara mer restriktiva med vilka länder, som skulle få krediter. De återbördade kredithantering till en av de nya biståndsmyndigheter, som startats av den borgerliga trepartiregeringen, BITS. 80-talets socialdemokrater var, trots sitt motstånd i opposition, mycket positiva till krediterna i regeringsställning och ökade anslaget. En återkommande kritik från oppositionen var att ökningen var för stor i förhållande till den låga användningen av kreditinstrumentet.

De spänningar som uppstod ur 1980-talets debatt om, och praktik med, krediter, gav socialdemokraterna idén att organisera om myndighetsstrukturen för att kredithantering bättre skulle kunna hanteras tillsammans med andra biståndsformer i en helhet. Vägleda av en utredning, (SOU 1990:17)<sup>34</sup>, föreslog socialdemokratien ett halvt steg mot full integrering. Det näringslivsinriktade biståndet skulle samlas i en myndighet, för att samla kompetensen kring näringslivsutveckling inklusive kreditinstrumentet.

Förslaget hann aldrig genomföras innan Socialdemokraterna fick överlämna regeringsmakten 1991. Den borgerliga regeringen tog enbart något halvhjärtat kliv i den riktning socialdemokraterna föreslagit. När socialdemokraterna återtog makten gick de hela vägen och slog samman hela biståndet i en organisation. Denna nya myndighet fick i uppdrag att göra en ny utredning om kreditsystemet. Resultatet av denna blev att Sida skulle hantera tre olika slags krediter, däribland biståndskrediter till stater och u-krediterna för investeringar i samarbete med svenskt näringsliv. En tredje form, som skulle bli ett nästan tio-årigt experiment, gav Sida möjlighet att ställa ut garantier för riskabla investeringar och samarbeten.

De varningar som rests i den tidiga 90-tals-utredningen besannades. Om integrationen drevs för långt, skulle kompetens och motiv kring kredithanteringens luckras upp. En ny utredning (SOU 2006:108)<sup>35</sup> visade att krediterna (liksom forskningsarbetet) blivit en ”udda” biståndsform i den nya organisationen. Detta förstärktes av att svenska myndigheter blev tvungna att använda sig av internationell konkurrensupphandling, och i Sverige av LOU, Lagen om Offentlig Upphandling. De internationella avtalen om hur krediter skulle få ges med biståndsmedel hade också förfinats alltmer i debatten kring avbindning av biståndet. Utredningen 2006 drog ändå slutsatsen att krediter och garantier var bra biståndsinstrument, men att systemet behövde reformeras till att bättre ta hand om globala utmaningar och marknadens efterfrågan. I ett nytt system skulle en förlegad och onödig bindning till det svenska näringslivet tas bort. Liksom vid 1990-talsutredningen fick socialdemokratin aldrig möjlighet att fullt ut genomföra något nytt system innan de förlorade makten. Alliansregeringen tvekade några år kring krediterna men kom 2010 fram till att Sida i fortsättningen bara skulle hantera garantier och att all långivning och krediter skulle hanteras av Swedfund.

I en ödets ironi presenterade Riksrevisionen samma år, 2010, en granskning av Swedfund och fann att lån gavs till företag, som placerade dessa i skatteparadis. Vänsterpartiet krävde att regeringen skulle införa samma förbud mot sådana affärer som Norge redan tillämpar. Socialdemokrater och Miljöparti instämde i kritiken mot regeringens hantering och regeringen fick av utskottet uppdrag att återkomma med riktlinjer för Swedfunds verksamhet.

I debatten om anslag för krediter och garantier är det svårt att förstå hur polariseringen i riksdagen egentligen sett ut. Allmänt har det funnits en tyst överenskommelse om att olika former av krediter har varit en bra form av bistånd och att det varit självklart under lång tid att det behövdes en särskild anslagspost. Den största avvikelser från den tysta överenskommelsen står Vänsterpartiet för. Vid flera tillfällen har (v) velat att kreditsystemet skulle stängas, eftersom det mest gynnade svenska storföretag. En allmän betraktelse är också att oppositionen, oavsett vem som sitter i denna, haft synpunkter på att anslaget varit för stort eller riktats till fel länder. En annan återkommande synpunkt, först framlagd av Vänsterpartiet, men sedan också av Folkpartiet och Centerpartiet, har varit att även beviljandet av krediter måste riktas mot biståndets mål. Diskussionen om krediter och mottagarländer har varit kopplade till denna debatt. Det ifrågasattes varför krediter skulle användas för investeringar och företagssamarbeten i diktaturer och länder i krig. Några exempel på detta var Indonesien, som

fick krediter samtidigt som de ockuperade Östra Timor, Marocko, som vägrade släppa taget om Västsahara och Kina, som krossade demonstrationer vid Himmelska Fridens torg med brutal vapenmakt. Sett i ett långsiktigt perspektiv har hela tiden oppositionens kritiker blivit försvarare av systemet vid regeringskiften.

### **En socialdemokratisk grund**

Under 1960-talet gjordes inga försök att egentligen skilja på privata och offentliga krediter till u-länder. Det svenska biståndet hade definierats i ursprungspropositionen 1962:100 utifrån att det bestod av fyra delar: 1) handelsbistånd, som främst handlade om internationella förhandlingar för att förbättra u-ländernas handelsvillkor, 2) kommersiellt bistånd, dit räknades de investeringar, som privata företag gjorde i råvaruutvinning eller industrier, ofta kopplade till vissa sociala investeringar, 3) det tekniska samarbetet, där statliga åtgärder för kunskapsöverföring var den största delen, samt 4) det finansiella biståndet, som handlade om överföring av pengar eller varor och tjänster till u-länder.

I början av 1970-talet gjordes en distinktion under viss vånda av den socialdemokratiska regeringen. Att hjälpa u-länderna till industrialisering prioriterades högt och där var samverkan med det svenska näringslivet och lämpliga finansieringsformer en viktig del. Två samtidiga debatter pågick: en debatt inom Sverige om de svenska företagens inblandning i u-länderna och samtidigt internationella diskussioner om vilka utgifter, som skulle kunna definieras som bistånd. Den senare debatten lutade åt att endast de offentliga krediterna kunde räknas in under biståndsbudgeten och därmed under enprocentsmålet. En ytterligare komplikation var att u-ländernas industrialisering visat sig svår. Utskottet citerade regeringens proposition 1971:

*Det framhålls i propositionen att den utbyggnad av u-ländernas industri som ägt rum inte har spelat den avgörande roll för den ekonomiska utvecklingen och för sysselsättningen som förutsetts. Industrialiseringen har främst kommit städerna till del och varit en angelägenhet för utländska företag, vilkas teknik varit anpassad i första hand till marknadsförhållandena i de rika länderna. Häri, och i produktionens inriktning, ligger en väsentlig orsak till att industrisektorn endast i begränsad utsträckning bidragit till en lösning av u-ländernas sysselsättningsproblem. Många u-länder utgår nu i sin planering från att utvecklingsansträngningarnas tyngdpunkt måste ligga på landsbygden, där majoriteten av befolkningen under lång tid framåt måste få sin försörjning. En ökning av jordbruksproduktionen är delvis beroende av existensen av en viss kapitalvaruindustri. Samtidigt är utvecklingen av vissa industrigrenar avhängig av en efterfrågan som måste komma via höjda och jämnare fördelade inkomster i jordbrukssektorn. Det bör då också vara möjligt för industrin att skapa fler arbetstillfällen genom arbetsintensiva produktionsmetoder.*

De krediter, som gavs för att stimulera u-ländernas industrialisering förmedlades av SIDA. Utöver detta hade riksdagen 1968 beslutat om ett statligt investeringsgarantisystem men inga ansökningar hade inkommit. Detta ledde till en rad olika kontroverser i 1971 års riksdag:

- Socialdemokraterna markerade i motioner och utskottssvar att främjande av svenska företagsintressen inte kunde vara en del av det svenska biståndet. Exportfrämjande skulle

finansieras med andra medel än bistånd. Det skulle vägas mot främjande av export till andra typer av länder på marknadsmässiga villkor.

- Helst ville socialdemokraterna se ett internationellt kredit- och garantisystem upprättas. Motionären ställde också upp hypotesen att det svenska investeringsgarantisystemet inte utnyttjats, därför att det ställde sociala förpliktelser på företagen.
- Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet ville se över det system för investeringsgarantier, som finansierades av biståndet. I deras version hade det inte kommit till så stor användning, eftersom det begränsades av att bara kunna ges till de länder, som Sverige hade biståndsavtal med, de s.k. huvudmottagarländerna. Dessa var i regel små marknader för svensk företagsamhet. Istället ville moderaterna se att investeringsgarantierna skulle kunna ges till alla länder, som definierades som u-länder. Krediter och garantier för investeringar i u-länder skulle kunna utgå enligt ländernas önskemål. Dessa argument upprepades också 1973, 1974 och 1975 i motioner och reservationer från m, fp och c. Vänsterpartier ville 1973, 1974, 1975 och 1976 att systemet med investeringsgarantier skulle avskaffas.
- De borgerliga partierna vill också inrätta ett utvecklingsbolag i samverkan mellan stat och näringsliv. Bolaget skulle kunna samarbeta med SIDA kring industrialiseringsinsatser, där de behövdes som bäst i u-länderna. Bolaget skulle också särskilt kunna investera i små och medelstora företag i länderna. Utskottet menade att förslaget var alltför oklart. Argumentet upprepades 1973 och 1974 av moderaterna, och de borgerliga partierna tyckte sig då få ett stöd av Industribiståndsutredningens bilaga om investeringsbolag. Ett sådant bolag skulle kunna medverka till finansieringen av u-landsinvesteringar och underlätta u-landsimport av svenska varor. Reserverna ville betona att ett utvecklingsbolag skulle underlätta kreditgivningen vid u-lands-engagemang. Det skulle också möjliggöra större insatser i paketprojektets form med en allsidig utveckling av såväl samhällsfunktioner som näringsliv i en hel region, där SIDA stod för vissa delar av projektet och ett företag eller en grupp av företag för andra delar (1973:UU3 reservation 7). 1974, efter att utredningen varit på remiss, gjorde regeringen och utskottet en helt annan läsning, som snarare konstaterade att det saknades skäl att upprätta ett utvecklingsbolag och att ett sådant var oförenligt med Sveriges mål för det internationella utvecklingssamarbetet. Remissinstanserna hade inte varit eniga. Näringslivsorganen var för och lantbrukarnas riksförbund, LRF, Kooperationen och de fackliga organisationerna var emot.
- En tredje punkt föreslagen av de borgerliga partierna var att en särskild fond för förinvesteringsstudier skulle inrättas. Utskottet menade att SIDA redan förmedlade medel för sådana studier. Detta argument upprepades också 1973.
- Konkurrensen om industriinvesteringar i u-länder var också snedvriden av att många länder subventionerade sin industri och de borgerliga ville 1971 därför ha en särskild fond, så att svensk industri skulle kunna möta detta. Moderaterna återkom till detta år 1974 i motion 278. Utskottet var kallsinnigt vid båda tillfällena och menade att detta inte hörde hemma i debatten om biståndet.
- Vänsterpartiet Kommunisterna kritiserade det svenska stödet till Världsbankens aktiviteter för industriinvesteringar. Dessa hade *"den bestämda målsättningen att främja privat, dvs. kapitalistisk, företagsambet samt att de arbetar inom ramen för det imperialistiska systemet och fullföljer dess syften och intressen."* Motionärerna gjorde gällande att *"Världsbanksgruppens långivning visar att den i främsta rummet stött mycket reaktionära regimer och sådana som varit villiga att öppna respektive länder för imperialistisk profittjakt"*. Utskottet visade förståelse för kritiken, men hävdade att Sverige arbetade aktivt för att Världsbanksgruppen *"i största möjliga utsträckning tillgodoser u-ländernas intressen"* (1971:UU2, under avsnitt 8).

Ytterligare en fråga togs upp i 1972 års riksdag och gällde villkoren för krediter, som ställdes till u-länderna (till skillnad från investeringsgarantierna). Denna fråga debatterades genom åren, huvudsakligen med kraven, att krediterna skulle göras mer gynnsamma för u-länderna. Kraven blev allt mildare och systemet med obundna biståndskrediter upphörde i praktiken under 1970-talet. År 1978 avskrevs, i enlighet med en UNCTAD-resolution, som Sverige ställde sig bakom, samtliga biståndskrediter som gått till de fattigaste u-länderna<sup>36</sup>. Det svenska biståndet till krediter kanaliserades istället genom Världsbankens utvecklingsfond IDA och de regionala utvecklingsbankerna.

### **Industribiståndsutredningen 1972**

Utskottet delade uppfattningen att systemet behövde utredas och en sådan utredning tillsattes 1972, den s.k. ”Industribiståndsutredningen”. Utredningen fick direktiven att a) kartlägga behovet av industribistånd i enighet med de riktlinjer, som gäller för industripolitiken i mottagarländerna, b) undersöka svensk industris intresse och förutsättningar för kunskapsöverföring, c) möjligheterna att från svensk sida bidra med utvecklingen av för u-länderna särskilt lämpad teknologi, d) lämpliga former för ett intensifierat samarbete med mottagarländernas egna institutioner på industriutvecklingsområdet, t. ex. de nationella utvecklingsbankerna och –bolagen, samt d) frågan om det svenska investeringsgarantisystemets framtida roll.

Industribiståndsutredningen (SoU 1972:90) var klar 1973. Utskottet refererade till de viktigaste slutsatserna:

*”Det största hindret för en industrialisering är u-ländernas brist på kapital och kunskap om industriell produktion och försäljning. Detta kan överföras från i-länderna genom direkta utländska investeringar eller offentliga industribiståndsinsatser. Flertalet u-länder välkomnar direkta investeringar även om inställningen till dessa under åren förändrats. Det gäller framför allt frågan om utländskt ägande av u-ländernas naturresurser, vilket medfört nationaliseringar eller lagstiftning om delägarskap. Även för ett antal andra sektorer inom näringslivet än råvaruproduktionen har restriktioner införts. För svenska investeringar har en glidning från helägda svenska bolag mot s. k. joint ventures skett. Det är blott stora företagen som investerar i u-länderna. Huvudskälet för de svenska företagens utlandsetablering är utan tvivel önskemålen att bibehålla och utveckla marknaden. I stor utsträckning är alltid utlandsinvesteringarna att betrakta som en förlängning av exportverksamheten”* (1973:UU3 under 6).

Industribiståndsutredningen fann att förutsättningarna för ett internationellt investeringsgarantisystem var små, bland annat därför att u-länderna var skeptiska. Utredningen gick igenom olika länders system för investeringsgarantier och fann att det svenska systemet, liksom andra i-länders system, krävde att krediterna skulle ge utvecklingseffekter.

Det svenska systemet hade inte kommit till användning sedan det inrättades. Systemet hade troligen bara marginell betydelse för de stora exportföretagen, som hade andra mekanismer för att skydda sina investeringar. Utredningen föreslog därför att landkretsen skulle vidgas, att tillämpningsbestämmelserna skulle modifieras, men att kravet på utvecklingseffekter skulle behållas. I detta ingick att mottagarlandet skulle

bekräfta behovet och att de investerande företagen skulle ge de anställda tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor och visa en positiv inställning till facklig verksamhet. Kravet på sociala villkor behövde dock anpassas till de praktiska förutsättningarna i mottagarlandet.

Utredningen ansåg att biståndet och de kommersiella utvecklingsinsatserna borde hanteras åtskilt från varandra. De borgerliga partierna välkomnade utredningens förslag i en reservation 7, 1973 och ansåg att regeringen skulle fatta beslut snarast. Efter remissrundan ansåg utskottet 1974 sig ha fått argument för utredningens tveksamhet till att utvidga systemet och att det borde hållas åtskilt från biståndet. Utskottet tog också fasta på oron i LO:s remissvar på garantisystemets eventuella effekter på den svenska sysselsättningen. Utskottet hänvisade till propositionen som menade att frågan om investeringsgarantier bland annat borde hanteras som en handelspolitisk och näringspolitisk fråga (1974:UU3 sid 29-30).

### **Den borgerliga trepartiregeringen breddade biståndet**

Frågan om investeringsgarantier skulle avgöras av den ”biståndspolitiska utredningen”. Denna var inte klar när den borgerliga trepartiregeringen tog över 1976. Trepartiregeringen intog till en början ståndpunkten att bistånd och exportfrämjande skulle hållas åtskilda. De hänvisade bland annat till sitt förslag om att stöd för förinvesterings- och förprojekteringsstudier skulle hanteras från Handelsdepartementet, och till att de tillsatt en utredning om exportfinansiering. De ville också utveckla en svensk u-landspolitik, som skulle omfatta bl. a. handelspolitiken, sjöfartspolitiken och valutapolitiken. Missnöjda med utfallet av den tidigare industribiståndsutredningen tillsatte trepartiregeringen en ny 1978.

Under sina regeringsår från 1976 till 1982 genomförde de borgerliga en stor omdaning av biståndets organisation och anslagsstruktur. Det tillkom flera nya anslag vid sidan av systemet med landprogrammering, som de tyckte var alltför tungrovt. Den tidigare strukturen med en biståndsmyndighet och en beredning för forskningssamarbete med eget anslag inspirerade till ett antal nya myndigheter. De började med att omdana beredningen för forskningssamarbete till myndigheten SAREC år 1978. Genom den andra industribiståndsutredningen fick de underlag för att bilda en ny myndighet för att stödja import från utvecklingsländer (IMPOD) och en ny beredning för utbildningssamarbete, som 1979 ändrades till Beredningen för internationellt tekniskt samarbete (BITS), som då också fick myndighetsstatus.

Dessutom inrättade trepartiregeringen 1978 det utvecklingsbolag de drömt om. Detta tog form i Fonden för industriellt samarbete, SWEDFUND, som skulle vara en självständig statlig stiftelse med rätt att ta upp lån eller utfärda lånegarantier (1978;UU27 sid 80). Huvuduppgifter skulle vara:

- att förmedla kontakter mellan intressenter i u-länder och svenska företag,
- att medverka till att förinvesteringsstudier genomfördes och bidra till finansiering av sådana studier,
- att medverka till etablering av s. k. joint ventures tillsammans med u-landspartner och svenska företag,

- att bidra med aktiekapital och medelfristiga lån samt ge garantier vid projekts genomförande.

SWEDFUND skulle i första hand samarbeta med länder med vilka Sverige bedrev långsiktigt utvecklingsamarbete eller i länder vars utvecklingspolitik var förenlig med målsättningen för svensk biståndspolitik. Den omedelbara reaktionen på inrättandet var att Vänsterpartiet ville att fonden skulle avvecklas (1979:UU20 motion 1625 (vpk)), socialdemokraterna ville att det föreslagna beloppet skulle avslås (1979:UU20 motion 1133 (s)) eftersom intresset för fonden verkade svagt (1979:UU20 reservation 16 (s)), och att centerpartiet ville att regeringen skulle besluta om fondens stöd till en regional stiftelse i Skellefteå för överföring av teknologi för småföretag (1979:UU20 motion 616 (c)). De första motionerna avslogs utan vidare motivering och Centerpartiets motion avslogs med motiveringen att interna svenska regionalpolitiska överväganden inte borde styra användningen av biståndsmedel.

Det första steget mot ett nytt system för krediter till u-länder, som kunde kopplas till svenska företag, togs när trepartiregeringen förändrade systemet för exportkrediter. I proposition 1977/78:155 ”om exportkreditfinansiering m.m.” föreslog de att *”exportkreditnämndens verksamhet byggs ut med nya garantiformer samt att ramen för garantigivning vid export av särskild betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling utökas.”* Bland motiven i propositionen listades att oljekrisen hade lett till underskott i OECD-ländernas bytesbalans i och likaså i icke-oljeproducerande u-länder. U-länderna behövde därför investera i infrastrukturprojekt för att ersätta dyr olja och de behövde också stärka sin exportkapacitet. Sverige behövde från sin sida öka handeln med mindre länder för att minska sitt beroende av de stora länderna. Ett nytt system skulle kunna verka handelspolitiskt för att stödja u-ländernas krav på en ny ekonomisk världsordning, argumenterade trepartiregeringen. Exportkrediterna var också ett instrument i en hårdnande exportmarknad och de flesta i-länder tillämpade någon form av subventionssystem vid export till u-länder (Proposition 1977/78:155).

SIDA ville bibehålla den svenska linjen att hålla isär bistånd och kommersiell verksamhet, men rapporterade samtidigt om att mottagarländerna ofta frågade efter mjuka krediter, som inte var bistånd. Myndigheten hade tidigare finansierat förstudier, som kunnat leda till att mottagarlandet finansierade viss utrustning till ett projekt med bistånd och annan utrustning med kommersiella krediter eller andra medel. Trepartiregeringen ville utreda vidare hur ett system med s.k. blandade krediter, biståndsfinansierade och kommersiella, skulle kunna se ut och räknade då med *”myndighetens medverkan om en utredning kom till stånd”* (Proposition 1977/78:155).

Trepartiregeringen gjorde ett försök med blandade krediter, då de beviljade 125 miljoner kronor för att exportera fartyg till fattiga u-länder. Detta förslag hade lagts fram i proposition 1978/79:49 ”om vissa varvsfrågor”. Moderaterna ville skynda på systemet med blandade krediter (1978:UU27 motion 1978/79:1205 (m)). De ville att risker med krediter skulle täckas av biståndsmedel (1978:UU27 motion 1978/79:1770 (m)) samt, att fartygskrediterna skulle avräknas på biståndsanslaget (1978:UU27 motion

1978/79:1780 (m)). Utskottet avstyrkte den senare och svarade den första motionen med, att regeringen tillsatt en arbetsgrupp för att pröva utformning och koppling till biståndspolitikens mål (1978:UU27). Utskottet pekade på ett tidigare ställningstagande till riskhanteringen, där ståndpunkten varit att riskerna måste täckas av statsbudgetens anslag för oförutsedda utgifter. Eftersom anslaget för krediter för export till u-länder ökade och dessutom spreds över fler länder än huvudmottagarna (vilket vänsterpartiet opponerade mot (1978:UU2 motion 1978/79:1781 (vpk)), (1979:UU20 vpk-motion 1625)), ”skulle större fallissemang allvarligt kunna förrycka det svenska biståndsprogrammet” (1978: UU27 sid 13). Detta resonemang gick trepartiregeringen sedan själv emot, när de i 1981 års proposition föreslog att biståndet skulle stå för ”eventuella skadefall”. Motiveringen var att länder med för svag kreditvärdighet skulle få svårt att få lån utan en sådan garanti (1981:UU20, sid 73).

1979 inrättade trepartiregeringen anslagsposten ”Bredare samarbete”. I denna anslagspost lade regeringen in de blandade krediterna och kostnader för det särskilda system med exportkrediter, som skulle gälla fattiga u-länder (1979:UU20 sid 40). Regeringen hade ännu inte beslutat om något system men ville, att de skulle kunna komma igång så snart beslut fattats under våren 1980. (1979:UU20 sid 80). En av orsakerna till brådskan kan ha varit att regeringen blivit uppmärksam på, att svenska företag sällan lyckades konkurrera i upphandlingar inom det internationella biståndet. Bredvid kreditsystemet föreslog de därför flera åtgärder, bland annat projektbevakare vid FN i New York och Geneve, samt i Washington för världsbanken. SIDA och Exportrådet informerade svenska exportföretag om möjligheterna och satte samman en katalog över dessa företag och deras produkter att sprida till de internationella organisationerna (1981:UU20 sid 37).

Programmet för bredare samarbete skulle komplettera biståndet till programländerna och dessutom vara öppet för u-länder, som Sverige önskade samarbete med och behövde inte begränsas till mycket fattiga länder. Medlen skulle stå till ”*regeringens disposition för mindre insatser, varav en stor del är inriktad på kunskapsöverföring*”. Programmet hade en dubbel målsättning. Det gällde dels att främja ekonomisk och social utveckling i ett land enligt de biståndspolitiska målsättningarna samt dels att främja en utveckling av Sveriges relationer med landet i fråga. Insatserna skulle främst vara:

- utbildningsinsatser, som företas i samarbete med svenska institutioner och företag
- institutionssamarbete, dvs. bidrag till samarbete mellan svenska institutioner och institutioner i u-länder
- förinvesteringsstudier i den mån dessa inte bekostas med medel under andra anslag, (främst avseende projekt med en betydande utbildningskomponent
- kulturellt samarbete och personutbyte.

I vissa skrivningar räknades även forskningssamarbetet in i det bredare samarbetet.

Det bredare samarbetet skulle administreras genom utbildningsberedningen, som överfördes från utbildningsdepartementets till utrikesdepartementets och samtidigt fick status som myndigheten BITS<sup>37</sup>. De blandade krediterna sågs som ett komplement,

liksom de särskilda exportkreditgarantierna som var under utredning. 1981 insåg utskottet att det bredare samarbetet innebar hantering av en mängd små projekt och förstärkte därför den nya myndigheten med ytterligare personalresurser (1981:UU20, sid 71).

Det gemensamma för de olika komponenterna var att de motiverades av ett ömsesidigt intresse (1979:UU20 sid 81 och 82), samt att kostnaderna skulle delas mellan samarbetets parter (1980:UU20 sid 78). Den enda invändningen mot förslaget kom från Vänsterpartiet som ville att regeringen skulle redovisa vilka länder man ville samarbeta med och att ländervalet skulle ställas under riksdagens prövning (1979:UU20 sid 82, motion 1979/80: 1625 (vpk)). Utskottet menade att detta var svårt på planeringsstadiet.

Moderaterna såg försöken som viktiga steg bort från landramstänkandet, som lett till att mottagarländerna kommit att betrakta det svenska biståndet som en automatisk del av sin budget. Nya samarbetsformer borde ständigt prövas och det bredare samarbetet, SWEDFUND och förmånliga u-landskrediter sågs som goda möjligheter till en smidig övergång till andra samarbetsformer (1980:UU20 motion 1980:1595 (m)). Socialdemokraterna såg istället en kommersialisering av biståndet (1980:UU20 motion 1980:1206 (m)). Utskottet hävdade att behovet av de nya samarbetsformerna var *"en naturlig följd av att våra förbindelser med u-länderna efter hand blivit alltmer mångfasetterade"* (1980:UU20 sid 32).

De blandade krediterna hade utretts av en arbetsgrupp inom Handelsdepartementet<sup>38</sup>. En av utgångspunkterna var att många i-länder redan använde blandade krediter och att en överenskommelse träffats inom OECD att reglera användningen. Det var även i internationella sammanhang kontroversiellt att använda biståndsmedel i blandade krediter, men i denna överenskommelse handlade kontroversen mest om att andra exportländer skulle ha chans att konkurrera. Alla planerade krediter med under 15 % biståndsgåva skulle meddelas de övriga länderna i överenskommelsen. De fick då tio dagar på sig att komma med konkurrerande anbud. Med mellan 15-25 % andel som biståndsgåva räckte det med att meddela i efterhand, och om biståndsandelen var högre än 25 % gällde inte överenskommelsen. Hela transaktionen hamnade i sådana fall under biståndet, där tuffare villkor gällde för bindning av biståndsmedel till givarlandets industri. Den svenska delegationen stred under överenskommelsen för att det bara skulle finnas en gräns på 25 %, eftersom de befarade att intervallet 15-25 % skulle bli alltför flitigt använt. Blandade krediter kunde enligt överenskommelsen ges på två sätt, antingen var hela beloppet en förmånlig kredit eller så var större delen en marknadsmässig kredit och den mindre delen en gåva. Arbetsgruppen rekommenderade att Sverige valde den första modellen med att hela beloppet skulle vara en förmånlig kredit.

Utredningen rekommenderade också att de svenska krediterna för u-länder skulle hanteras inom det befintliga allmänna systemet för exportkrediter. Systemet skulle vara enhetligt för alla typer av blandade krediter, varuslag och mottagarländer, och samtidigt så flexibelt att volymen kunde skifta år från år. Men det var i mina ögon in-

get lättförståeligt system, som föreslogs. De svåra frågorna var hur kostnaderna skulle fördelas mellan biståndet och statens reguljära kreditverksamhet och hur kostnaderna skulle beräknas. Erbjudandet om förmånliga krediter hade en rad fallgropar, t.ex. att den ränta, som mottagarlandet erbjöds, var lägre än den ränta, som Sverige genom riksgälden betalade för att få in pengar i systemet. Utredningens förslag var att sådana kostnader skulle betalas med bistånd. Utredningen föreslog en arbetsordning, som jag redovisar här, eftersom den ger en bra bild av vad den borgerliga trepartiregeringens system skulle innebära. Utgångspunkten var att ett exportföretag hade inlett förhandlingar med en köpare i ett u-land:

1. Det exporterande företaget ansöker hos Exportkreditnämnden, EKN, om mjuka kreditvillkor och en exportkreditgaranti, samt hos AB Svensk Exportkredit, SEK, om en kreditutfästelse.
2. EKN bedömer om krediten kan vara utvecklingsbefrämjande, industripolitisk och exportfrämjande, och kontrollerar med mottagarlandets regering om affären prioriteras och om de bedömer att den har utvecklingseffekter. Därefter hanteras ärendet i vanlig ordning inom EKN.
3. EKNs styrelse behandlar och beslutar, nämnden reserverar medel i budgeten och gör utfästelse om garanti och förmånliga villkor.
4. Svensk Exportkredit gör sin egen beredning och SEKs styrelse tar ställning, utifrån EKNs beslut.
5. Sveriges regering tar ställning till om ett övergripande avtal ska ingås med mottagarlandets regering och ingår i så fall avtal.
6. Förhandlingarna mellan köpare och säljare slutförs.
7. Finansieringsavtal ingås mellan kreditgivare och mottagare.
8. Kreditbeloppet utbetalas av SEK som får ersättning ur statsbudgeten för alla tillkommande kostnader.

Trepartiregeringen gick på denna linje och kallade systemet för ”förmånliga krediter” men bytte namn till ”Särskilt förmånliga krediter” 1981. Samtidigt gav de krediterna en egen anslagspost främst för att hantera förfrågningar om krediter till länder utanför landramssystemet. Medel kunde också tas till krediter från landramarna (1981:UU20 sid 72). Inom regeringen fanns det en kontrovers om urvalet av länderna. I propositionen angavs att regeringen bara i undantagsfall skulle träffa avtal med länder utanför programlandskretsen (1981:UU 20 , sid 74), samtidigt som Gösta Bohman motionerade för Moderaterna om att krediterna skulle kunna gå till alla u-länder (1981:UU 20 , sid 75). En anpassning av förslaget var att bedömningen av utvecklingseffekterna skulle göras av BITS, i samråd med SIDA, innan EKN bedömde de kommersiella och industripolitiska aspekterna. För att få klarhet i om detta var en bra arbetsordning, skulle systemet utvärderas under riksdagsåret 1982/1983 (1981:UU 20, sid 74). Regeringen kunde rapportera att man tack vare det nya systemet lyckats få samfinansiering av projekt i Mocambique och Tanzania tillsammans med OPEC-ländernas fonder och arabiska biståndsorganisationer (1981:UU20, sid 71). Systemet kunde alltså användas för att mobilisera mer pengar till u-länderna.

Motioner från (s) och (vpk) var skeptiska till hela paketet av åtgärder, särskilt att de splittrade upp anslagen. Socialdemokraterna anslöt sig till förslag från SIDA att det bredare samarbetet, SWEDFUND och de förmånliga krediterna skulle slås samman i ett enda anslag.

Oppositionens kritik mot den borgerliga breddningen gick längs flera olika spår, men landade trots allt i ett accepterande av de tre nya formerna med förmånliga krediter, tekniskt samarbete och ett investeringsbolag. En övergripande kritik från Socialdemokraterna framfördes 1979 och 1980. Biståndet höll på att kommersialiseras och oberoendet äventyrades. När Socialdemokraterna 1982 återtog regeringsmakten och samtidigt övertog det breda samarbetets institutioner, tog Vänsterpartiet över samma kritik och framförde den 1982, 83 och 84. När de nya formerna hade införts 1981, ville Vänsterpartiet se en parlamentarisk utredning för att ursprungliga målsättningarna med biståndet skulle förverkligas (1981:UU20, motion 1981/82:936 (vpk)). Som en parantes i historien vill jag nämna att Vänsterpartiet återvände till denna kritik om kommersialisering, när socialdemokraterna i slutet av 1980-talet ville reformera det splittrade systemet för bredare samarbete (1990: UU15). Under den kommande borgerliga fyrpartiregeringen i början av 1990-talet var det representanter för de enskilda organisationerna, som framförde kritiken mot kommersialisering (1992: UU15, offentlig utfrågning i riksdagen). Något förvånande är att ordet inte dykt upp i debatten under den senaste regeringsperioden.

Vid 1980-talets början reserverade Socialdemokraterna sig mot att inleda hanteringen av blandade krediter innan riksdagen fått se resultatet av utredningen och förslag på hantering i en proposition (1979:UU20 reservation 15 (s)). De hade också synpunkter på anslagens nivå och ville säkra att det kunde användas för biståndet till Kuba och andra Karibiska ö-stater. Slutligen ville de se en bättre samordning mellan de tre komponenterna i det breda samarbetet.

### **De socialdemokratiska regeringarna ville samordna kredithanteringen**

1982 bytte Socialdemokraterna namn på kreditsystemet till "u-krediter" och ökade nivån kraftigt. Krediterna och BITS' verksamhet sammanfördes under en ny anslagspost, "Övrigt u-landspolitiskt insatser". I denna lade regeringen också finansieringen av FN-stipendiater och utredningar.

Regeringen tillsatte också en ny utredning om kreditsystemet för att utvärdera och föreslå nya former. Flera biståndsmyndigheter medverkade i utredningen (1982:UU20, sid 14). Regeringen föregrep utredningen med att säga, att finansieringen skulle behöva ändras. En större andel skulle ges som gåva och kreditsystemet skulle komma att belasta biståndsanslaget (1982:UU20, sid 82). Utredningens förslag kom 1983 och var att hela krediterna skulle kunna räknas av från biståndsanslaget. Så långt ville Socialdemokraterna inte gå, eftersom de ansåg att det skulle skada förtroendet för det svenska biståndet (1983:UU15, sid 7). Utredningen föreslog också att initiativet skulle komma från mottagarländerna, inte från de svenska företagen. Ett annat förslag var att frikoppla u-krediterna från de svenska exportkrediterna.

Utifrån utredningens förslag gav propositionen 1983 hela ansvaret för beredning av krediterna till BITS och SIDA skulle ges möjlighet att yttra sig inför beslut. Upplåningen skulle fortsatt skötas av Svensk Exportkredit. Den nya ordningen innebar att alla kostnader för systemet hamnade inom biståndsramen, men att kravet på utvecklingseffekter blev tydligare. Gåvodelen av krediten lades fast till 25 %, men skulle i undantagsfall kunna höjas till 30% (1983:UU15, sid 86) och beräknades enligt OECD/DACs normer (inte enligt den internationella överenskommelsen som borgarna lutat sig mot). Regeringen skapade också en särskild säkerhetsreserv, som förvaltades av EKN och som skulle användas om det uppstod förluster. Utskottet delade regeringens slutsats att den inte borde träffa några särskilda avtal med enskilda länder kring krediterna. Riktlinjerna till BITS var att u-krediter skulle ges till:

- identifierbara projekt till skillnad från löpande leveranser
- projekt som gav direkt avkastning eller skapade förutsättning för sådan direktavkastande verksamhet
- projekt som genererade väsentliga intäkter eller besparingar i utländsk valuta
- projekt som avsåg produktion för den inhemska marknaden, som i så fall borde vara inriktade på basnyttigheter för relativt stora delar av befolkningen i landet eller i en region
- 1989 lade regeringen till, efter utredning av hela exportkreditsystemet inklusive u-krediterna, att krediten betalades ut först, när kontrakt hade vunnits i internationell konkurrens. Konkurrenten skulle säkerställas genom samarbete med de nationella utvecklingsbankerna och med Världsbanken
- 1989 förtydligade regeringen också att länderna måste vara kreditvärdiga, fattigdomskriteriet räckte inte

Nya internationella överenskommelser hade gjort krediterna dyrare. Räntorna hade ökat och dollarn hade blivit dyrare, vilket tvingade u-ländernas att inrikta sig på export för att kunna betala räntor och amorteringar. Socialdemokraterna argumenterade för att i detta läge måste olika sorters finansiering komplettera, inte ersätta varandra (1982:UU20, sid 2). Vänsterpartiet gick betydligt längre i sin beskrivning av den internationella skuldpolitiken: *”U-ländernas skuldsättning hos storbankerna i västvärlden ökar. Kreditpolitiken gentemot länder i tredje världen snedvrider utvecklingen till att gynna projekt som i första hand ger enorma vinster till transnationella företag och storbanker i stället för att bidra till inhemsk produktion för basbehov. Kreditpolitiken framtvingar också en anpassning av u-länders politik som leder till lägre levnadsstandard och ökad arbetslöshet. Exempel finns också på hur skuldberoendet har utnyttjats för ekonomisk och politisk destabilisering för att framtvunga regimskiftet som resulterar i följsamhet mot imperialistiska intressen”* (1982:UU20, Särskilt yttrande 2). Vänsterpartiet ville därför hålla isär biståndspolitik från handelspolitik och industripolitik.

Situationen förvärrades över åren, 1983 berättade utskottsbetänkandet att strukturella förändringar i i-länderna medfört en lägre råvaruförbrukning och att olika handelsbegränsande åtgärder ofta riktades mot u-landsimporten. Samtidigt fick u-länderna svårare att få krediter (1984:UU12, sid 3). I form av räntebetalningar gick ungefär dubbelt så mycket tillbaka till i-länderna som u-länderna fick i bistånd (1984:UU12 sid 4).

När Socialdemokraterna föreslog sammanslagningen av u-krediterna med det tekniska samarbetet, såg man framför sig att de kompletterade varandra. Inom det tekniska samarbetet kunde utbildningsinsatser användas för att överföra kunskaper och teknologi. Stöd gavs också till konsultinsatser för att bedöma olika projekts bärkraft och för att planera och göra framställningar om deras finansiering. En indirekt effekt av konsultstödet var, att svenska företag hade fått möjlighet att leverera till projekt, som identifierats genom konsultinsatser. Utskottet gav som exempel att konsultstudier hade lett till upphandling i Sverige för minst 100 miljoner kronor, i vissa fall finansierade med u-krediter. I 1984 års proposition var regeringen ännu mer entusiastisk över möjligheterna till samordning. BITS borde öka andelen utbildningsinsatser för enskilda länder liksom de internationella kurser myndigheten ansvarade för. Utbildningarna skulle kunna kopplas bättre till SWEDFUNDS investeringsprojekt och konsultinsatserna närmre u-krediterna (1984:UU12, sid 86). Efter några års verksamhet började riksdagen tycka att BITS hade för stor självständighet. Motioner från samtliga oppositionspartier krävde 1987 ett ökat inflytande framförallt över hur BITS hanterade u-krediterna (1987: UU20, sid 103).

Möjligheterna att arbeta tillsammans med internationella långgivare borde också undersökas (1984:UU12, sid 88). 1986 inleddes diskussioner om en samnordisk fond för förmånliga krediter (1986:UU10 sid 48 och 53). Den första inbetalningen till fonden gjordes 1988. (1988:UU18 sid 70)

Både regeringen och flera motioner noterade att u-krediterna och det tekniska samarbetet ökade återflödet av biståndsmedel till Sverige. Denna debatt hade påbörjats under den borgerliga trepartiregeringens sista år. Socialdemokraternas ställningstagande var att ökat återflöde inte skulle vara ett mål i sig, men att när avtal med mottagarländerna hade ingåtts, fanns det inget skäl att inte använda svenska resurser (1982:UU20, sid 44). 1983 nyanserade de bilden, och fann anledning att öka det redan relativt stora återflödet, men betonade att utgångspunkten i alla biståndsförhandlingar ändå måste vara mottagarlandets behov. Det nya u-kreditsystemet hade fått en mer utpräglad biståndspolitisk motivering än tidigare. Bindning av bistånd kunde vara en bra metod, även för mottagarlandet, men skulle användas med försiktighet (1983:UU15, sid 48).

Den kraftiga ökningen av u-krediterna som socialdemokraterna förutsåg när de återtog makten, och som den borgerliga oppositionen såg som för lite, kom snabbt av sig. 1983 hade föregående års anslag inte utnyttjats fullt (1983:UU15, sid 7). Omläggningen av programmet hade gjort att färre krediter beviljats (1984:UU12 sid 87). Anslaget minskade därför 1983 och 1984 till förmån för t.ex. enskilda organisationer. Regeringens förslag om att åter höja inför 1985 tillbakavisades av utskottet (1984:UU12 sid 91). Istället blev det en ny minskning 1985 på grund av att tidigare medel inte utnyttjats (1985:UU15 sid 2), trots att regeringen samma år rapporterade att de givna krediterna hade trefaldigats (1985:UU15 sid 96). Denna debatt fortsatte, regeringen hävdade att utbetalningarna ökade och att alla reserverade medel var in-tecknade i projekt som väntade på att starta. Utskottet var kallsinnigt. 1987 minskade utbetalningarna på nytt, därför att u-länderna inte gjorde större investeringar under denna tid enligt regeringens analys. Nya överenskommelser inom OECD om gåvoandelen i

samband med krediter gjorde det möjligt att hantera reservationerna. Genom att öka gåvoandelen i de svenska u-krediterna kunde Sverige göra större åtagande och därför hålla uppe nivån på anslaget för krediter, tyckte regering 1988. Investeringsviljan hade återkommit i u-länderna och Sverige var på väg att gå in i ett större kraftverksbygge i Indien (Uri-dammen).

### **Socialdemokratin ville utreda u-krediterna på nytt**

I propositionen 1988 framgick det att den socialdemokratiska regeringen såg många överlappningar i organisationen av bilateralt bistånd: *"Den utredning som regeringen tillsatt har i uppdrag att överväga förslag om organisationsstrukturen och även frågor om biståndsorganens roll i förhållandet till mottagarlandet och resursbasen i första hand i det svenska samhället."* (1988:UU18, sid 33) Utskottet konstaterade 1989 att BITS verksamhet var inriktad på låginkomstländer. Drygt 60 % av u-kreditgivningen gick till denna grupp av länder. Av de elva länder som enbart erhöll u-krediter var tio också mottagare av reguljärt bistånd från SIDA, dvs. de hör till programländerna. Ett problem regeringen såg, var stödet till infrastruktur i u-länderna, där internationella upphandlingar fick allt större betydelse. Sveriges sätt att lämna bistånd till sådana projekt måste ses över. Ett annat problem var att säkra långsiktig samhällsekonomisk effektivitet i stödet till näringslivsutveckling. Erfarenheterna från BITS u-kredit verksamhet och SIDA:s finansiering av investeringsprojekt, liksom från SWEDFUNDS och SIDA:s industribistånd skulle vara utgångspunkter. (vissa aspekter av u-kreditsystemet (1988:42)). Utskottet gav sedan bifall 1989 till folkpartiets förslag om att tillsätta ytterligare en utredning med parlamentarisk medverkan, vars uppgift blir att göra en översyn av u-krediterna och andra kreditinstrument från en biståndspolitisk synpunkt. Regeringen hade 1990 tillkallat en särskild utredare (UD 1990:02).

Utskottet konstaterade att gränsen mellan programländer och andra samarbetsländer blivit allt mindre skarp sen det bredare samarbetet infördes, men att det var viktigt att hålla isär länder där Sverige endast hade kortvarigt samarbete, eller samarbete inom någon enstaka sektor, ifrån programländer. Risken var annars att samarbetet tenderade att bli långvarigt eller breddas till allt fler sektorer. U-krediterna var tydligare i sin kort-siktiga och riktade karaktär och kunde därför spridas till fler länder.

### **En borgerlig fyrtiregering**

Den borgerliga fyrtiregeringen möttes av Vänsterpartiets motion U223 (v) att systemet med u-krediter i det svenska biståndet borde slopas. Utskottet bemötte kritiken med att u-kreditgivningen också lydde under de svenska biståndspolitiska målen, och att u-krediternas främsta syfte inte var att gynna svensk industri, utan gåvoelementet i u-krediten skulle komma mottagarlandet till del. Den nya regeringen under detta tidiga 90-tal med en stundande finanskris fick också ta ställning till betänkandet om kreditinstrumentets roll i biståndet (SOU 1991:74).

Fyrtiregeringen ville se en uppstagning av BITS. Under treårsperioden 1992/93--1994/95 skulle BITS utveckla sin organisation. Kapacitet för planering, uppföljning och utvärdering borde byggas upp, det kontraktfinansierade samarbetet skulle fortsätta

men BITS skulle också förenkla samverkansformerna med parter i det svenska samhället så att dessa gavs möjlighet att ta på sig ett större ansvar (1991). Detta gällde bl.a. u-kreditverksamheten där det behövdes kontakt med andra parter för bedömning av projekt, internationell samordning och metodutveckling.

(i klartext enligt min bedömning, jobba mer tillmötesgående mot näringslivet, och samarbeta med EKN och SEK, d.v.s. tillbaka till ordningen! Glöm den socialdemokratiska försiktigheten och politiska korrektheten)

1992 presenterade regeringen Kreditbiståndskommitténs betänkande, Krediter för utveckling (SOU 1991:74). Utredningen hade prioriterat frågor som gällde motiven för att behålla ett kreditinstrument i biståndet. Effekterna av bindningen av u-krediterna till svenska leveranser hade granskats och utvärderats. Förutsättningarna hade prövats för att bredda kretsen av mottagarländer för att därmed ge kreditgivningen en klarare låginkomstprofil. Det nuvarande u-kreditsystemet hade också utvärderats ur administrativ/teknisk synvinkel<sup>39</sup>. Statsrådets slutsats var att inga genomgripande förändringar av u-kreditsystemet borde göras bl.a. mot bakgrund av de pågående internationella diskussionerna. Istället behövdes en ny utredning om konsekvenserna av nya internationella regler för u-krediter. I väntan på denna accepterade biståndsmministern den bild som BITS gav av att u-krediterna skulle komma att öka, dels därför att det tillåtna gåvoelementet blev större för flera länder, dels för att BITS planerade stöd till flera länder med pågående reformprogram men med låg kreditvärdighet.

Däremot öppnade biståndsmministern för att införa ett anslagsfinansierat biståndskreditsystem, bland annat för att kunna ge obundna krediter i samfinansiering med multilaterala finansieringsinstitutioner. 1993 tillstyrkte utskottet regeringens förslag till en ny anslagsstruktur liksom även regeringsförslaget om att ett anslagsfinansierat biståndskreditsystem. Utskottet framhöll att försöket med biståndskrediter nog borde utvärderas och att i den mån det gav intäkter skulle dessa återföras till biståndsråmen. Biståndskrediterna skulle ges på liknande villkor som Världsbankens fond för fattiga länder IDA för projektfinansiering i u-länder. Främst skulle krediterna lämnas inom sektorer där svenskt näringsliv var konkurrenskraftigt och som alternativ till gåvofinansiering av infrastrukturprojekt. En skillnad från u-krediterna var att biståndskrediterna skulle ges för finansiering av projekt och inte till leveranskontrakt. Fördelarna med biståndskrediter var, enligt utredningen, att investeringar skulle få en mer marknadsorienterad prägel, kunna samfinansieras och användas för utfasning av reguljärt gåvobistånd. Den främsta nackdelen med biståndskrediterna som alternativ till gåvobistånd var att de ökade mottagarlandets skuldbörda.

Regeringens bedömning var att utredningen klart visat att fördelarna med ett biståndskreditsystem övervägde nackdelarna. Biståndskrediter som komplement till u-krediter skulle öka flexibiliteten i det svenska kreditbiståndet och krediter på mycket förmånliga villkor kunde ges till fattigare länder. Regeringen förtydligade, på förfrågan från remissinstanserna att i huvudsak borde biståndskrediterna ges för finansiering av infrastrukturprojekt i låginkomstländer med liten eller medelstor skuldbörda. Den biståndsmässiga beredningen och beslut om biståndskrediter skulle ligga hos BITS medan själva

kreditadministrationen borde hanteras av AB SEK. Vid beredningen av eventuella biståndskrediter till SIDA:s samarbetsländer skall BITS, precis som tidigare, samråda med SIDA som samtidigt skulle fortsätta sitt stöd till infrastrukturektorn på gåvobasis. SwedeCorp, den nya myndighet som hunnit bildas utifrån socialdemokraternas organisationsutredning 1990, kunde dessutom ge villkorslån till riskkapitalbolag och investeringsbanker i u-länder. Systemet för biståndskrediter skulle inrättas under en försöksperiod av två år.

Inte ens inom regeringen var man överens om detta. Centerpartiet yrkade på avslag om försöket med biståndskrediter i motion U228, (c) yrkande 1. Även Socialdemokraterna ville avslå enligt motion U212, (s) yrkande 31, och vänsterpartiet gjorde detsamma i motion U210, (v) yrkande 52. Socialdemokraterna tyckte att förslaget var intressant men underlaget dåligt. De motiverade sitt ställningstagande med att utredningen gått för snabbt och att remisstiden varit för kort. Flera oklarheter fanns, principerna för länderval var otydliga, liksom vilka roller de olika biståndsmyndigheterna skulle ha. Eftersom det pågick en ny utredning kring biståndets arbetsorganisation borde regeringen inväntat denna. Socialdemokraterna var också kritiska till att regeringen gått ifrån tänkandet med samarbetsstrategier och landramar.

Vänsterpartiets kritik handlade om att u-kreditsystemet var bundet bistånd och att de gavs alltmer på Världsbankens och IMF:s villkor och de var oförenliga med det svenska biståndsmålet att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Vänsterpartiet ville att BITS skulle göra mer av det tekniska samarbetet istället för att ge u-krediter (1993:U210 (v) yrkande 50).

Det blev också den borgerliga fyrtipartiregeringen som fick ta emot och besvara en massiv kritik av u-krediterna som BITS givit för samarbete med Kina, Indonesien och Marocko. Kritiken kom också från de egna leden, folkpartiet och centerpartiet var ilskna motionärer kring detta. Försvaret från regeringen var i princip att ”alla andra gör ju så”, men också att det fanns en mängd aktiviteter inom FN, EG och i den nordiska gemenskapen för att trycka på regeringarna i dessa länder. En annan försvarslinje var att krediterna gav anledning till dialog med regimerna.

### **Socialdemokratiskt återtag vid ”historiens slut”**

När den socialdemokratiska regeringen återvände ville de förstärka fattigdomsinriktningen och också driva denna fråga internationellt. Biståndet skulle på sikt koncentreras till färre länder långsiktigheten i samarbetet skulle förstärkas. De föreslog också att skilja länder åt för olika sorters bistånd:

- Kreditvärdiga länder, som uppnått en relativt hög utvecklingsnivå, borde inte få gåvobistånd och på sikt skulle gåvobiståndet avvecklas och samarbetet utvecklas i andra former. Detta gällde mer utvecklade länder i Ost- och Sydostasien samt i Latinamerika.
- Fattiga, men kreditvärdiga, länder -- främst de stora asiatiska länderna -- hade under senare år attraherat privata lån och investeringar, vilket minskat biståndets relativa betydelse för resursflödet. Överföring av kunskaper och teknologi samt nyskapande insatser till förmån för socialt eftersatta grupper istället för finansiella flöden skulle bli

den nya melodin. I många fall borde insatser för att stärka en demokratisk utveckling vara prioriterade.

- För fattiga, mindre kreditvärdiga länder ökade däremot behoven av bistånd. I denna grupp fanns flertalet svenska programländer.

Socialdemokraterna hänvisade till en ökad samsyn om vad som drev ekonomisk tillväxt. Erfarenheterna från de u-länder, många i östra Asien, som lyckats i sina utvecklingsansträngningar, visade att varaktig ekonomisk tillväxt krävde investeringar, en legitim politisk ledning, effektiv statsförvaltning och ett fungerande rättssystem. För en hög tillväxttakt behövdes också högre nivåer av inhemskt sparande än vad de flesta u-länder kunde uppvisa. Nödvändiga investeringar måste därför delvis finansieras med utländskt kapital, dvs. privata flöden eller bistånd i form av gåvor eller förmånliga krediter. Denna situation krävde en ny organisation av det svenska biståndet, med effektivitet, flexibilitet och tydlighet. De olika samarbetsinstrument och arbetsformer som tidigare präglade de olika myndigheterna skulle bevaras i den nya myndigheten. Olika samarbetsinstrument, som exempelvis gåvobistånd, u-krediter och tekniskt samarbete skulle användas för att förmedla ett bistånd anpassat efter behoven i skilda länder och situationer. U-krediter hade visat goda teknisk-ekonomiska resultat och goda utvecklingseffekter. Det borde därför också fortsättningsvis ingå som ett viktigt samarbetsinstrument i det svenska biståndet, även om förutsättningarna för u-kreditfinansiering har förändrats genom den s.k. Helsingforsöverenskommelsen om användningen av bundna krediter. Socialdemokraterna blev nu också genomdrivare av ytterligare försöksperioder för de nya biståndskrediterna, men ville att den nya myndigheten skulle analysera förutsättningarna bättre (1994 referens till (prop. s. 141 f.)). Kampanjen mot u-krediter till Marocko och Indonesien fortsatte, nu med socialdemokraterna som ivriga försvarare och förklarare av skälen att fortsätta.

Vänstern fortsatte i partimotion 1994:U231 (v) att kräva avslag på anslag till u-krediter. Dessa snedvred konkurrensen och ledde till fördyringar av u-ländernas investeringar. De ville att inga sådana skulle ges, utom för miljöprojekt eller om det kunde visas att projekten bidrog till förbättrade MR-förhållanden, minskade klyftor och renare miljö. De exemplifierade detta 1995 med att kritisera *"beviljande av u-krediter eller tillstyrkande av Världsbanksmedverkan i stora dammbyggen eller andra insatser med stor påverkan på miljö och livsmiljö för ursprungsbefolkningar."* Denna utsaga är konsekvent med både tidigare och senare motioner och reservationer om krediter för dammbyggen. Vänsterpartiet fick ett visst stöd för sin hållning när Sida lanserade en utvärdering om krediter och miljö, 1999. Studien visade att miljömedvetandet och miljökunskundet ökat markant, men att det inte klart framgick hur Sida hade hanterat den miljöinformation som samlats in och att den insamlade miljöinformationen sällan följts upp under genomförandefasen.

1996 motionerade Vänsterpartiet om att beviljande av u-krediter borde styras av de sex biståndspolitiska målen, och fick utskottets svar att så var det redan.

Regeringen fick stöd i Folkpartiets partimotion U209 (fp), för denna obundna kreditform, men med återhållsamhet för kreditgivning till de fattigaste länderna för att inte

öka deras redan tunga skuldbörda. Moderaterna intog nu en något förvånande hållning mot bakgrund av deras tidigare pläderingar för biståndsmedel till svenskt näringsliv: *"Det är också angeläget att finna andra former för finansiering av svenska företags exportrisker till u-länder än biståndsanslagets u-krediters gåvoelement."* De ville, liksom folkpartiet, minska på u-krediterna och öka biståndskrediten. Året därpå kryddade de ytterligare med att säga: *"Det är angeläget att snedvridande internationell konkurrens med subventionerade krediter minskar"*.

Arbetet med den nya myndigheten gick framåt och 1995 kunde Sida starta sin verksamhet. Anslagsposten för krediter blev nu en delpost i anslaget till Sida, kallad Krediter för utveckling men Sida föreslog istället ny delpost, Särskilda investeringar, där krediter skulle ingå. Regeringen vill dock avvakta resultatet av Sidas kreditutredning men höll med om förslaget om att en ökad flexibilitet i form av kombinationer av krediter och gåvomedel skulle kunna övervägas. Regeringen skulle också återkomma om fördelningen mellan u-krediter och biståndskrediter.

Regeringen väntade 1996 i spänning på Sidas utredning. De pekade på att uppdraget också gällde att överväga utnyttjande av medel under andra anslagsposter för kreditgivning. Regeringen förebådade att krediter: *"även framgent borde spela en viktig roll i biståndet inom ramen för en breddad uppsättning av finansieringsinstrument som kan utnyttjas flexibelt för att anpassa villkoren till såväl mottagarländernas betalningsförmåga som projektens samhälls- eller företagsekonomiska effekter."* 1997 kom Sidas utredning och med den ett förslag om att *"regeringen bemyndigas att ikläda staten betalningsansvar i form av statliga garantier till ett belopp av högst 12 miljarder kronor för garantigivning inom det internationella utvecklingsarbetet, att inrättandet av en säkerhetsreserv för garantiverksamhet som inte är kopplad till kreditgivning godkänns samt att det godkänns att subventioner av premier för biståndsgarantier får belasta anslaget A 1 Biståndsverksamhet och avräkning av gåvoelement i u-krediter skall ske ..."*. Dessa garantier skulle delvis finansieras med icke utnyttjade krediter eller återbetalningar. Utskottet tillstyrkte detta liksom att statsgarantier skulle kunna ges inom ramen för samarbetet med stater i Central- och Östeuropa. Sida skulle tillsammans med EKN arbeta fram detaljerade riktlinjer. Detta experiment kom att permanentas som en försöksverksamhet under drygt tio år tills Alliansregeringen gjorde det till en del av Sidas anslag. (med detta hade regeringen gjort åtaganden om fiktivt kapital, som kanske aldrig skulle behöva realiseras)

Sidas utredning "Bistånd på kredit", fick regeringen att lägga fram sina ställningstaganden:

- krediter, främst via de multilaterala utvecklingsbankerna, spelar en viktig roll inom det internationella biståndet
- Det svenska biståndet var huvudsakligen gåvofinansierat, men krediter utgjorde ett betydelsefullt komplement
- Det fanns goda skäl att se krediter som en naturlig finansieringsform i biståndet
- Det var angeläget att i framtiden riva ner de skarpa gränser som ofta fanns mellan olika former av biståndsfinansiering

- Finansieringsformen måste anpassas efter situationen i landet och projektets karaktär.
- Kontraktfinansiering borde även fortsättningsvis vara huvudprincipen för u- krediter, och det skulle finnas ökade möjligheter för projektfinansiering via krediter.
- Samtidigt skulle det ges möjlighet att använda obundna u-krediter inom ramen för internationellt överenskomna regler om lägsta tillåtna subventionsgrad, för att öka möjligheterna till samfinansiering med Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna.
- Biståndskrediter skulle även fortsättningsvis i normalfallet vara obundna.
- Regeringen ställde sig därför bakom Sidas förslag om ökad flexibilitet i utnyttjandet av olika kreditinstrument och former
- Kreditfinansierade insatser skulle utsättas för samma bedömning som gåvofinansierade med hänsynstagande till samtliga biståndspolitiska mål.
- Kreditriskbedömningar skulle göras av EKN för alla aktuella länder
- Förutsättningar och lämpliga sektorer för kreditbistånd bör behandlas i de landstrategier som fastställs för program- och andra samarbetsländer.

Under denna period av formering av ett nytt svenskt bistånd blev Kristdemokraternas fram som en stor försvarare av krediterna: *”Bistånd har en icke oväsentlig betydelse för det svenska näringslivet och därmed för den svenska ekonomin. Genom att avsätta mer biståndsmedel till olika former av biståndskrediter kan svensk industri få tillträde till ytterligare marknader i u-länderna”*, skrev partiet i motion 1995. När Sida kreditutredning 1997 släppts ville de se ett system med förmånliga krediter för att stimulera privata investeringar i de fattigaste länderna. Kristdemokraterna menade att biståndskrediter tillsammans med införandet av en garantigivning inom biståndet är till nytta för motagarländerna och kan komma att spela en viktig roll för uppbyggnaden av bl.a. ett fungerande näringsliv. Kristdemokraterna var övertygade om att det svenska näringslivet genom sin kompetens och erfarenhet kunde spela en större roll än hittills för småföretagsamhet och ett breddat näringsliv i de fattiga länderna. De borde därför integreras effektivare i den svenska biståndsstrategin. Det kunde även gynna svensk exportindustri, som kan få större engagemang i biståndsprojekt. 1998 fortsatte de med att säga i partimotion U206 (kd) att den svenska resursbasen borde kunna spela en större roll i det svenska biståndet, med positiva effekter för sysselsättningen i Sverige, och fick då stöd av utskottet. I motion 2001/02:U231 (kd) yrkande 13 krävdes ett bättre partnerskap mellan biståndsmyndigheter och svenskt näringsliv för att kartlägga behoven av och förutsättningarna för biståndsinsatser som syftar till att öka tillväxten och stärka näringslivet i samarbetsländerna. Bidragen till biståndsrelaterad exportfinansiering och riskkapital var alltför blygsam i relation till Sveriges totala export. Därför krävde Kd att medel skulle avsättas för riskdelning med svenska företag för att stödja den privata sektorns utveckling i samarbetsländerna (yrkande 14). I kommittémotion 2001/02:U234 (kd) yrkande 10 framhålls vikten av att känna till vilken grundläggande betydelse de globala finansmarknaderna har för att världsekonomin skall fungera. De underlättar det internationella betalningssystemet och därmed världshandeln. U-länderna bör få hjälp att bygga upp en bättre finansiell infrastruktur för att öka öppenheten och stabiliteten på de egna finansmarknaderna. I yrkande 11 betonas att Sverige måste se över hur etiska uppförandekoder för företag kan samordnas och kontrolleras på ett fullgott

sätt. Det mest udda av Kd:s inlägg kom 1999: i motionen MJ224 (kd) ville Kristdemokraterna underlätta den svåra situationen för Sveriges svinköttsexportörer genom att få stöd till fläskköttsexport till Ryssland, finansierat med biståndsmedel. Utskottet hänvisade detta till exportkreditnämnden.

Efter att riktlinjerna slagits fast var det däremot ganska tyst från regeringen. 2002 signalerade regeringen att den avsatt ökade resurser till Sidas kreditverksamhet och lyfte fram behoven av bl.a. olika infrastruktursatsningar, som den gärna ville se s.k. public-private partnerships. Regeringen påminde också om att vid kreditgivning skulle landets kapacitet att hantera ytterligare skuldsättning analyseras och eventuella negativa effekter. Denna typ av analys hängde ihop med den ökande kontroll av samarbetsländernas ekonomi som länkades till skuldavskrivningar och strategier för att lindra fattigdomen, i sin tur kopplat till det pågående arbete som bedrevs inom bland annat Internationella valutafonden (IMF) med att främja finansiell stabilitet. Utskottet hade året innan, 2001, besvarat en motion från Kd med att Sverige gav stöd till denna utveckling: *”Stora framsteg har gjorts de senaste åren med avseende på koder och standarder för bokföring och redovisning, men också för finansiella institutioners kapitaltäckning, fiskal transparens, statistik (s.k. data dissemination standard), samt penning- och finanspolitik.”*

Kristdemokraternas många motioner om u-krediterna och näringslivets medverkan fick utskottet att konstatera att etiska uppförandekoder (Global Compact) låg väl i linje med regeringens initiativ till en dialog med svenska företag kring deras sociala ansvar. Med socialt ansvar menades OECD:s riktlinjer för multinationella företag och FN:s Global Compact. UD planerade då att inrätta en funktion för erfarenhetsutbyte och kunskapsutvärdering för denna dialog.

Ytterligare tystnad följde, tills socialdemokraterna 2006 på nytt beställde en utredning och på nytt förlorade makten innan de kunde ta del av utredningens resultat.

### **Alliansregeringen tog vid när historien inte tog slut och vrider tiden tillbaka till framtiden**

Alliansregering började sin hantering av kreditsystemet med att nämna att den statliga utredningen om översyn av kredit- och garantiinstrumenten i det svenska utvecklings-samarbetet (dir. 2006:22 och 2006:77) i dagarna skulle slutföra sitt arbete. En rad förslag om krediters och garantiers roll som instrument i det svenska bilaterala biståndet, förväntades, men regeringen inväntade remissbehandlingen.

Utredningen diskuterades inte av utskottet, men 2008 kom regeringens ”Riktlinjer för nytt system för finansiering av utvecklings-lån och garantier m.m. Regeringen föreslog där ett nytt system för utvecklings-lån och garantier samt att riksdagens tidigare beslut om u-krediter och biståndskrediter inte längre skulle gälla. Vad dessa nya riktlinjer säger talas det mycket lite om. Det som nämns är att den mer än tioåriga försöksverksamhet avseende garantigivning utan samband med kredit/lån, s.k. fristående garantigivning (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:UU2, rskr. 1997/98:103), gjordes permanent. Det in- nebar budgetpropositionen inte längre behövde ange sina godkännanden av u-krediter och biståndskrediter.

I väntan på utredningen hade Alliansregeringen fokuserat på kreditverksamheten på det internationella planet. Ett statligt garantiåtagande för Nordiska investeringsbankens (NIB) miljöinvesteringslån godkändes. Regeringen bedömde då att det inte skulle behöva göras några inbetalningar av garantiavgifter de närmaste åren så något anslag behövde inte föras upp på statsbudgeten. Förslaget var alltså ett icke-förslag som utskottet märkligt nog kommenterade så här: *”Utskottet, som i detta betänkande ställer sig bakom regeringens prioritering av ett ökat utrymme 2007 för satsningar på en miljömässigt hållbar utveckling, tillstyrker regeringens förslag om garantier för NIB:s miljöinvesteringslån”* (2006). Ett liknande åtagande gjordes även 2007, 2008 och 2009.

Att nya tider stundade syns också i att budgetpropositionen föreslogs att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att lämna ett s.k. villkorlån till PIDG Trust (Private Infrastructure Development Group). Denna typ av villkorlån hade lämnats tidigare av Sida, också till PIDG, utan att tas upp som särskilda poster i riksdagsbehandlingen. Förklaringen till att denna insats lyfts upp till regeringsnivå kommer när utskotts-betänkandet fortsatte: *”Det är biståndsorganen i Storbritannien, Nederländerna, Schweiz och Sverige som bildat PIDG Trust i syfte att öka tillgången till långfristig finansiering av infrastrukturprojekt i länginkomstländer, vilket i sin tur ska skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt. PIDG har bildat bolaget Guarantco, som är ett pilotprojekt och vars syfte är att främja finansiering i lokal valuta av bärkraftiga infrastrukturprojekt och stärka kapitalmarknaden i utvecklingsländer.”* (2006). Min observation är att detta sågs som ett projekt som pekade ut den riktning som regeringen vill gå i framöver. Regeringen förnyade stödet 2009, men ville nu att lånet skulle flyttas från Sida till en annan part.

Regeringen ville 2009 renodla Sidas verksamhet till stöd för näringslivets utveckling till att i första hand omfatta garantigivning. Enligt budgetpropositionen detta år ansåg regeringen att det i första hand borde vara Swedfunds uppgift att svara för långivning och annan finansiering riktad till privata företag. Samma år lämnade Riksrevisionen en granskningsrapport kring Swedfund och konstaterade att:

- *Det fanns behov av att förtydliga vissa formuleringar i bolagsordningen och ägardirektivet, då dessa kunde tolkas på olika sätt. Granskningen visade också att utvecklingsmålet fått stå tillbaka för lönsamhetsmålet. Swedfund hade dock utvecklat sin investeringsprocess och sitt uppföljningsarbete för att kunna kontrollera hur utvecklingsmålet uppfylldes.*
- *Swedfunds engagemang i riskkapitalfonder hade ökat under senare år. Bolaget hade dock begränsad insyn i investeringarna via riskkapitalfonder. Riksrevisionen bedömde det vara mindre lämpligt att ett statligt ägt bolag var delägare i fonder med säte i så kallade tax havens. Swedfund hade under åren fått kapitaltillskott utan att ägaren analyserat bolagets kapitalbehov. Höga administrations- och förvaltningskostnader visade på behov av genomlysning av bolagets interna kostnader.*
- *Kapitalpolicyn innehöll vaga och motstridiga formuleringar. Gällande förvaltnings- och upplåningsavtal hade inte omförhandlats på över tio år, trots förändrade förutsättningar.*
- *Regeringen rekommenderades att förtydliga bolagsordningen och ägardirektiven och se över kravet på bolagets marknadskompleterande roll. Vidare borde regeringen utvärdera Swedfunds kapitalbehov och anpassa avkastningsmålet till rådande förutsättningar samt utarbeta riktlinjer för statliga verksamheters engagemang i så kallade tax havens.*

- *Swedfund borde, i linje med ägardirektiven, förbättra uppföljningen och precisera investeringarnas utvecklingseffekter samt överväga i vilken utsträckning Swedfund ska verka genom riskkapitalfonder. Swedfund borde också se över kostnaderna för aktie- och låneportföljen och göra en översyn av bolagets kapitalförvaltning.*

2010 konstaterade Riksrevisionen i sin uppföljningsrapport att:

*”I budgetpropositionen för 2010 redovisade regeringen att man de senaste åren utvecklat Swedfunds styrdokument för att förtydliga inriktningen på och uppföljningen av investeringarnas utvecklingseffekter. Regeringen avsåg att se över bolagsordningen och ägarriktlinjerna och hade också inlett en prövning av Swedfunds långsiktiga kapitalbehov. En översyn av Swedfunds verksamhet med fondinvesteringar i så kallade tax havens pågår. Regeringen avser vidare att noggrant följa hur Swedfund hanterar Riksrevisionens rekommendationer.”*

*”Under granskningens gång överlämnade ägaren ett reviderat ägardirektiv där Swedfund uppmanades att avstå från vidare fondinvesteringar tills frågan utretts. Vid bolagsstämman 2010 avser ägaren att besluta om ett nytt ägardirektiv och en reviderad bolagsordning som ska förtydliga Swedfunds uppdrag och roll. Swedfunds styrelse har beslutat om en översyn av kapitalförvaltningen efter Riksrevisionens granskning.”*

Vänsterpartiet ansåg i kommittémotion 2011/12:Sk206 (V) yrkandena 4 och 5 och i en reservation 2011, utifrån bl.a. erfarenheterna av investeringar som gjorts av Swedfund, att Sverige borde följa Norges exempel och införa ett förbud mot att exportkrediter, investeringsstöd eller andra former av stöd till näringslivet betalas ut till företag eller fonder som har verksamhet i skatteparadis.

Annars har det varit tyst även bland motionärerna kring krediter och garantier under alliansregeringens tid:

- I motion 2006:U259 (c) yrkande 4 föreslogs en granskning av hur svenska fordringar på utvecklingsländer - i form av bilaterala lån och exportkrediter - påverkar möjligheterna att nå målsättningar om demokrati, korruptionsbekämpning, mänskliga rättigheter och miljöhänsyn.
- Socialdemokraterna föreslog i ett särskilt yttrande nr 1 2008 att inrätta en mekanism för miljöteknik- och kunskapsöverföring till utvecklingsländerna genom en kombination av bl.a. exportkrediter, exportfrämjande, forskning och bistånd för att göra miljö- och klimatprofilen i biståndet kan göras tydligare.

Det mest kontroversiella i Alliansregeringens hantering av krediter ligger egentligen i dessas motsatta ända, skuldhanteringen. Vi har sett att svenska statens fordringar på u-ländernas biståndskrediter avskrevs under slutet på 1970-talet. Sannolikt, detta redovisas inte i utskottsberäkningen, kunde staten avräkna dessa skuldavskrivningar som bistånd. 2006 tog Alliansregeringen ett nytt steg i tolkningen av hur skuldavskrivningar kan avräknas vilket upprörde socialdemokraterna i en reservation: *”Regeringen avser enligt budgetpropositionen att från 2007 års biståndsram avräkna bilaterala skuldavskrivningar på 1,5 miljarder kr uppkomna på grund av svenska exportföretags ej betalda kundfordringar.”* I klartext innebär detta att svenska biståndsmedel gick direkt till svenska exportföretag. 2008 skrev Vänsterpartiet i ett särskilt yttrande: *”Med den motivering vi framfört ovan anser vi att de 77 miljoner kronor som regeringen 2009 vill an-*

*vända för skuldavskrivningar inte ska belasta biståndsramen. Exportkreditnämnden EKN, som har skuldebrev, bör i stället bära kostnaden för denna skuldavskrivning. Vi återför i vårt budgetalternativ dessa 77 miljoner kronor till biståndsramen".* Detta för oss tillbaka till 1970-talets debatt om det var biståndet som skulle stå risken för creditsystemet. I flera inlägg under de senaste åren har Socialdemokraterna dessutom vänt sig mot att dessa skuldavskrivningar inte gjorts krono för krona utan att luftsiffror adderats till avskrivningsbeloppet. Oppositionen har med inlägg av denna typ velat ifrågasätta om det svenska biståndet under Alliansregeringen verkligen nått upp till enprocentsmålet.

## Kapitel 10

### Energifrågornas behandling i riksdagen

Historien kring energifrågornas behandling förtydligar hur nationella och internationella händelser styr debattens inriktning. Debatten kring energibiståndet visar också starkt hur möjligheter till ett innovationsbistånd har slarvats bort. Den visar också tydligt hur svårt det har varit att i praktiken efterleva de villkor om mänskliga rättigheter och miljöhänsyn, som Riksdagsledamöterna hållit högtidstal om. Särskilt gäller detta, när det svenska biståndet har gått in i internationella samarbeten. Spänningen mellan de praktiskt genomförda, storskaliga energilösningarna och de småskaliga blir också tydlig. Dessvärre står denna spänning också mellan det tekniskt och organisatoriskt genomförbara och den ännu inte mogna tekniken. Mellan verklighet och ideal gapar en ravin, som grävts djup av förhoppningar utan handling bakom orden.

#### Energibiståndets ursprung och formation i oljekrisens tecken

Den tidiga debatten kring, eller rättare sagt omnämmandet av, energi i biståndsdebatten var oproblematiske. Propositionerna 1962:100 och 1968:101 nämnde både personalbistånd och varubistånd inriktat på kraftförsörjning i mottagarländerna. Dessa omnämmanden fortsatte under det tidiga 1970-talet.

Energifrågorna fick helt nya dimensioner i biståndsdebatten efter oljekrisen 1973. Denna kris debatterades sedan längs fyra sammantvinnade linjer:

1. De industrialiserade länderna kunde inte bidra med bistånd på grund av krisen
2. De oljeproducerande u-länderna hade förbättrat sin handelsbalans och därmed sin position i världsekonomin
3. De olje- och råvaruproducerande u-länderna ställde krav på en mer rättvis världsordning
4. Effekterna av oljekrisen på icke-oljeproducerande u-länderna

De fyra sammantvinnade linjerna gled ihop när utskottet 1978 förutsåg att energiförsörjningen skulle komma att bli en huvudfråga för 1980-talet. Det blev den men inte alls så som utskottet tänkt sig.

Den första linjen handlade om att oljekrisen inneburit att de industrialiserade länderna inte kunde bidra med bistånd som de åtagit sig (1974:UU3). Det märktes bland annat i en tveksamhet till att bidra till påfyllnad av Världsbanken utvecklingsfond, IDA (1974:UU3). Orsaken var att det ökade kostnadsläget för olja och andra råvaror minskat det överskott, som skulle kunnat gå till bistånd. 1974 föreslog propositionen att avvakta med beslut om enprocentmålet på grund av energikrisen, vilket Folkpartiet opponerade sig mot i reservation 1 detta år. 1976 hade krisen lättat och utskottet kunde rapportera att IDA-fonden fått löften om påfyllnad, bland annat från oljeproducerande u-länder.

Den andra linjen var att de oljeproducerande u-länderna förbättrat sin handelsbalans och därmed sin position i världsekonomin. Detta gav dem ett bättre förhandlingsläge inom FN och de kunde med större eftertryck ställa krav på bättre villkor både för sig själva och för andra u-länder (1975:UU4). En annan effekt var att de oljeproducerande u-länderna också kunde bli biståndsgivare (1975:UU4). Möjligheterna att uppnå ökade resursöverföringar från rika till fattiga länder hängde mycket på den fortsatta diskussionen mellan de traditionella givarländerna och de oljeproducerande staterna (1975:UU4). De oljeproducerande länderna var drivande i ett initiativ till en ny fond inom FN, som skulle hjälpa de u-länder som drabbats av oljekrisen (1975:UU4). Denna fond debatterades under flera år och Sverige ställde sig tidigt bakom medan andra i-länder var återhållsamma. I motion 1154 (1975:UU4) ville Centerpartiet att Sverige skulle driva frågan internationellt. 1976 kunde utskottet rapportera att fonden började finna sina former. Detta år utfäste sig Sverige också till att bidra till Internationella Valutafondens s.k. oljefacilitet som skulle ge de fattigare u-länderna lån till förmånliga räntesatser, vilket Sverige också fortsatte med under 1977 och 1978. 1981 rapporterade utskottet att OPEC länderna nu gav bistånd med 1,35 % av sin BNI, vilket både i absoluta och relativa tal var avsevärt högre än biståndet från Sovjetunionen och dess allierade (1981:UU20).

Den tredje debattlinjen kom ur de olje- och råvaruproducerande u-ländernas krav på en mer rättvis världsordning. I linje med detta tänkande framförde Sverige i förberedelserna av FN-konferensen om befolkning och utveckling i Bukarest 1974 att befolkningsfrågan borde sättas i relation till enskilda länders resursförbrukning och de globala energi- och miljö-problemen. Detta gällde även de industrialiserade ländernas befolkningssituation (1974:UU3). Folkpartiet underströk detta ytterligare i sin reservation 1, 1974:UU3: *”Den mycket kraftiga energikonsumtionen i i-länderna innebär ett orättvist utnyttjande av världens gemensamma resurser i detta avseende.”* Utskottet rapporterade 1979 att de alliansfria staterna framfört idén om en ny stor internationell förhandling – en global runda – för att samordnat diskutera frågor rörande råvaror, energi, handel, utveckling, monetära och finansiella frågor. Sverige ställde sig positivt till idén men utskottet pekade på att redan existerande förhandlingsorgan skulle utnyttjas i största möjlig utsträckning. Utskottet ville hellre se att Sverige engagerade sig i multilaterala regleringar av råvarumarknaderna framför att ingå bilaterala avtal (1979:UU20).

Den fjärde debattlinjen handlade om effekterna av oljekrisen på u-länderna. Utskottet refererade 1974 till FN:s extra generalförsamling. Denna skulle behandla råvaruproblemen och utvecklingsfrågorna mot bakgrund av den senaste tidens utveckling inom energisektorn. Propositionen 1975 var tydlig: *”För nästan alla icke oljeproducerande u-länder innebär den ekonomiska krisen ett hot inte bara mot deras långsiktiga utveckling utan också mot deras möjligheter att täcka de omedelbara behoven av livsnödvändiga varor. Det är de fattigaste u-länderna och inom dessa de fattigaste människorna som drabbas hårdast.”* Detta underströk dessa länders beroende av den internationella ekonomin (1975:UU4). Utskottet gav som exempel att oljekrisen hade drabbat Pakistan genom kraftigt höjda priser på petroleumprodukter, handelsgödsel, vete och industriprodukter. Ett annat exempel var att Tanzania befann sig i en svår ekonomisk kris, huvudsakligen på grund av de kraftiga kostnadsstegringarna på energi och livsmedel. Problemen förvärrades av den svåra torkan som drabbat Tanzania samt de strukturproblem som hade följt av den snabbt genomförda reformpolitiken (1975:UU4). 1979 pekade utskottet på att läget hade ytterligare förvärrats för de länder, som främst exporterade råvaror och importerade färdigvaror (1979:UU20). 1980 rapporterade utskottet att alla oljeimporterande länder stod inför den mycket svåra uppgiften att försöka upprätthålla den ekonomiska tillväxten, samtidigt som ekonomierna måste anpassas till stigande oljepriser, stora finansiella obalanser och en lägre ökningstakt i världshandeln. Långt in på 1980-talet refererar utskottet, motionärer och propositioner till att u-ländernas svåra situation bland annat beror på de höga oljepriserna.

## **En internationell dagordning för energin tar form... och kommer av sig**

De fyra sammantvinnade linjerna gled tätare ihop när utskottet 1978 förutsåg att energiförsörjningen skulle komma att bli en huvudfråga för 1980-talet. Medvetandet hade ökat om att u- och i-länder hade ett gemensamt intresse av att utveckla ett brett samarbete i energiförsörjningsfrågorna. Sverige gav därför sitt stöd till Kenyas förslag om en FN-konferens om nya och förnyelsebara energikällor (1978:UU27). Samtidigt pekade utskottet på att *”erfarenheterna från energikrisen visade på svårigheterna att nå internationell enighet om planer för utvinning och förbrukning av råvaror.”* 1979 tillsatte Sverige en kommitté för att förbereda inför konferensen, som skulle gå av stapeln 1981. Enligt planerna skulle konferensen behandla följande energikällor: sol, geotermi, vind, tidvattnet, vågor, termiska gradienter, biomassa, brännved, träkol, torv, dragdjur, oljeskiffer, tjärsand och vattenkraft. 1980 hade konferensplanerna kommit ytterligare en bit och utskottet rapporterade att konferensen skulle studera vilken roll sådana energikällor kunde spela för nuvarande och framtida energibehov: Studierna skulle också omfatta teknologier för nya och förnybara energikällor, de viktigaste hindren för användningen av dessa teknologier bl. a. på finansierings-, forsknings- och utbildningsområdena och åtgärder som kunde vidtas för att komma förbi dessa hinder.

Vid Nairobi-konferensen antogs ett handlingsprogram som redovisade behovet av en övergång till ökad användning av förnybara energikällor, listade åtgärder och identifierade finansieringsbehoven på energiområdet. Den största motgången var att man inte

nådde någon permanent lösning på frågan om vilket organ, som skulle ha ansvaret för det vidare arbetet inom FN. UNDP hade upprättat ett konto för att finansiera grundläggande studier om enskilda u-länders energisituation, energiplanering, förinvesteringsstudier och liknande. Regeringen beslutade att bidra med 5 miljoner kronor till detta (1981:UU20). Utskottet rapporterade på annan plats i betänkandet om uteblivna resultat från FNs toppmöte i Nord/Syd-dialogen i Cancun, Mexico 1981. Bristen på resultat berodde bland annat på grund av utdragna procedurdiskussioner (1981:UU20).

Vid sidan av FN-konferensen om energiförsörjning riktade även andra internationella organ sin uppmärksamhet mot energifrågorna. Utskottet rapporterade 1979 om OECD:s diskussioner om insatser för att hjälpa u-länderna att ta i bruk nya och förnybara energikällor. Världsbanken inledde ett särskilt program för oljeutvinning och EG-kommissionen föreslog samarbete med u-länder på energiområdet. UNDP undersökte möjligheterna att använda FNs naturresursfond för att finansiera prospekteringsverksamhet. UNIDO skulle ge tekniskt bistånd för energiplanering och energisnåla industriprocesser. FAO skulle driva på inom skogsåterväxt och markvärd. Sverige skulle uppmärksamma frågor kring energisamarbete kring de icke-oljeproducerande u-ländernas situation.

Centerpartiet ville att Sverige också skulle arbeta för att FN inrättade ett nytt energiorgan för de förnybara energikällorna (motion 1979/80:809). Centerpartiet ville också att internationella organ på forskningsområdet borde verka för ett internationellt forskningsprogram om förnybara och miljövänliga energikällor med särskild hänsyn till u-ländernas behov (motion 1979/80:1621). Dessa förslag fanns enligt betänkandet också med i Brandtkommissionens rapport<sup>40</sup>. Utskottet insåg behovet, men ville inte binda sig vid detta förslag, innan den kommande energikonferensen 1981 sagt sitt.

1980 argumenterade utskottet att samtidigt som stigande oljepriser fördyrade importen, skapade de förutsättningar för tidigare inte lönsamma energiinvesteringar. Utskottet rapporterade också att Världsbanksgruppens utlåning för energiändamål beräknades öka och att en särskild energifilial planerades för utlåning på detta område. När FNs energikonferens 1981 sagt sitt, ville Sverige bidra till denna eller pröva andra vägar att öka den multilaterala långivningen för att stärka u-länderna energiförsörjning (1981:UU20). Trepartistregeringen anslog medel för samarbete med FN-organ bl.a. kring energifrågor inom anslagsposten Särskilda Program (1980/81:UU20).

När Socialdemokraterna tagit över 1982 uppmärksammade utskottet en konflikt i att använda den svenska resursbasen, eftersom detta kunde gå ut över samarbetet med FN-organen inom energiområdet (1982/83:UU20). Det skulle dröja in på 1990-talet innan den svenska kompetensen kunde kopplas till internationella satsningar. Först när BITS hade etablerat samarbete med Världsbanken kring energiprojekt fanns det möjligheter till en brygga, som dock inte var oproblematiske.

Tystnaden kring de förnybara energikällorna under socialdemokratins 1980-tal bröts av Centerpartiet. I sin partimotion 1987/88:U210 ville de att Sverige skulle verka för en global energistrategi. Bakgrunden var en internationell studie utförd av energiforskare

från fyra olika världsdelar, som betonade förnybara energikällor och effektivisering av energitnyttjande (sannolikt kopplade till Brundtland-kommissionens kapitel om energiförsörjningen<sup>41</sup>). Centern ansåg dessutom att en energikonferens borde genomföras i FN-regi. Utskottet svarade att Sverige sedan länge arbetat för energifrågor inom ramen för FN och i andra internationella sammanhang - särskilt nya och förnybara energikällor. Samtidigt konstaterade utskottet att intresset för energifrågorna inom FN var svagt, men att en uppföljningsstudie av FNs Nairobi-konferens 1981 pågick. De beklagade att Nairobiplanen inte kunnat genomföras. Utskottet ville att Sverige skulle fortsätta verka för energifrågorna inom FN enligt den syn på energifrågorna som bl.a. kommit till uttryck i Brundtland-kommissionens rapport. Utskottet trodde dock inte det skulle vara möjligt att få till stånd en ny energikonferens och begärde istället upplutning bakom Sveriges förslag att anordna en andra miljökonferens i FNs regi (den som sedan arrangerades i Rio de Janeiro 1992). Centerpartiet fick stöd för sitt förslag av Vänsterpartiet i reservation 9, där de lade ner kravet på en särskild energikonferens och istället föreslog att miljökonferensen skulle ta upp energifrågorna i Brundtland-kommissionens anda. (1987/88:UU20).

1988 hade FN vid sin Generalkonferens tagit ställning på nytt till Nairobi-planen i resolution 43/192. I motionerna 1988/89:U206 och 1988/89:U230 krävde Centerpartiet att Sverige skulle efterleva denna resolution och arbeta för en global energistrategi inom FN. De fick sällskap av Folkpartiet, som i motion 1988/89:U202 (fp) såg behovet av att kartlägga och utveckla nya och förnybara energikällor. Utskottets svar var nu att Sverige tänkte skicka in en rapport till FN såsom resolutionen uppmanat medlemsstaterna att göra. Sverige skulle också erbjuda värdskap för ett globalt FN-seminarium under 1989 inom området nya och förnybara energikällor. Sverige hade föreslagit inom FNs ekonomiska och sociala råd, ECOSOC, att Naturresurskommittén och Kommittén för nya och förnybara energikällor skulle läggas ned och ett nytt tyngre energigorgan med representation på hög nivå skapas (1988/89:U18).

Mot slutet av regeringsperioden uppmärksammade Socialdemokraterna att det var angeläget att stödja de FN-organ, som arbetade med att främja nya och förnybara energikällor för u-ländernas behov (1990/91:UU15).

När Kristdemokraterna tog upp de internationella energifrågorna på nytt i motion 2001/02:U231 (kd) såg utskottet också behovet av ökade satsningar av multilaterala biståndsgivare för en bättre energiförsörjning, ett ökat användande av förnybara energikällor och en ökad tillgång till elektricitet. Utskottet konstaterade att FNs kommission för hållbar utveckling för första gången tog upp energifrågan i hela dess vidd vid kommissionens nionde möte i april 2001. Beslutet från mötet framhöll bl.a. behovet av internationellt samarbete och behovet av energi för hållbar utveckling i u-länder.

Det internationella samarbetet kring energi har framförallt genomförts inom EU, i den globala miljöfonden GEF samt med Världsbanken. Det svenska deltagandet i internationellt politiskt arbete har främst varit i förhandlingar och överenskommelser kring klimatkonventionen.

År 2000 rapporterade utskottet att Sverige under sin period som ordförande i EU skulle *"präglade förberedelserna inför nästa års möte med FNs kommission för hållbar utveckling (CSD)."* Regeringen planerade att ge energifrågorna en framskjuten plats och regeringen ville att biståndet skulle underlätta för u-länderna att delta i det globala energisamarbetet (2000/01:UU2). Ett år senare rapporterade utskottet att Sverige och EU hade åtagit sig att bistå u-länderna att minska sina koldioxidutsläpp. Ett antal fonder skulle inrättas för ändamålet. Flera länder hade tillsammans med EU uttalat en starkt politisk vilja att bistå med pengar från 2005 till u-ländernas klimatarbete utöver de sedvanliga fonderna (2001/02:UU2). Sverige hade också varit pådrivande i arbetet för förbättrad effektivitet och stärkt samordning av den internationella miljöförvaltningen (IEG), skrev utskottet samma år som svar till Kristdemokraterna.

Sverige hade stöttat energifrågorna genom den Globala Miljöfonden (GEF) sedan den inrättades efter FNs konferens om miljö och utveckling (UNCED) 1992. Fondens insatser kompletterades med utlåning från Världsbanksgruppen och genom samfinansiering från andra källor. Främjande av effektiv energianvändning och förnyelsebar energi var ett av GEFs områden.(2000/01:UU2) GEF hade kommit att bli den viktigaste finansieringskällan för miljö och energiinsatser vid 2000-talets början och Sverige förhandlade då om en tredje påfyllnad av fonden med ökade medel (2001/02:UU2). Kristdemokraterna pekade samma år på att fonden var i stort behov av ökade resurser och att en av dess fördelar var att den var avskild från biståndet.

Kristdemokraterna framstår som det parti, som drev frågorna om hållbarhet och förnybar energi starkast under 00-talets första hälft. Detta var åren runt Johannesburgskonferensen 2002, tio-års uppföljaren av Riokonferensen 1992. Kristdemokraterna pekade på nödvändigheten av tekniksprång och ett förvaltarperspektiv som såg till kommande generationers behov. De tryckte också på för multilateralt samarbete och för att Sverige skulle driva arbetet med att hitta nya finansieringsmekanismer både på Johannesburgstoppmötet och på FN-konferensen "Finansiering för utveckling" i mars 2002, (2001/02:U233(kd)). Partiet uppmärksammade också bristen på starka multilaterala institutioner för miljöfrågorna. Deras förslag på finansieringsformer kan sammanfattas så här:

- Partnerskap med näringslivet borde utnyttjas mera, inte minst inom ramen för globala fonder.
- Kyotoprotokollets olika "flexibla mekanismer", som bl.a. möjliggör handel med utsläppsrätter och att ett land skall kunna genomföra växthusgasreducerande åtgärder i ett annat land genom en s.k. Clean Development Mechanism
- Miljömärkningsprogram, som möjliggör för konsumenterna att välja miljövänligt framställda produkter och "gröna" investeringsfonder, som ställer vissa miljökrav på de företag man finansierar.

Kristdemokraterna hävdade också att det inte fanns några starka institutioner i det globala samarbetet i miljöfrågor. De jämförde med världshandelsorganisationen WTO, som har en tvistlösningsmekanism och fungerande sanktionsmöjligheter och menade att något liknande behövdes för att genomdriva efterlevnaden av olika miljökonventioner. FNs miljöorgan UNEP var för begränsat när det gällde resurser, personal och befogenheter.

Kristdemokraterna framhöll i motion 2004/05:U311 (kd) att Sverige borde betona vikten av att skydda produktionen av "gemensamma globala nyttigheter" och framförallt effektivisering av energi- och materialhanteringen inom ramen för en hållbar utveckling. De återkom i samma motion till kravet att det skapas en energifond som skulle användas för att stärka utvecklingsländernas kapacitet att föra en hållbar energipolitik och att Sverige och EU borde uppmuntra forskningssatsningar för utvecklingen av hållbara energisystem och ett effektivt och miljömässigt jordbruk i fattiga länder.

## **Alliansregeringen fortsatte och förstärkte den internationella inriktningen på energiarbetet**

Den tillsatte 2007 en internationell kommission om klimatförändring och utveckling med biståndsministern som ordförande. Slutrapporten kom 2009 och ägnades främst åt katastrofhantering och klimatanpassning (2009/10:UU2). Utskottet svarade de motioner som tog upp frågor om klimat, att ett intensivt förberedelsearbete pågick inför FN:s klimatkonferens i Köpenhamn 2009. Förutom frågan om ett långsiktigt globalt mål om minskning av växthusgasutsläpp skulle bl.a. frågor om finansiering och tekniköverföring lösas. Formerna för överföring av klimatanpassad teknik från industriländer till utvecklingsländer skulle också avgöras (2009/10:UU2).

Alliansregeringen tog också stafettpippen i finansieringsfrågorna. Som ordförandeland i EU bidrog Sverige till en enad hållning inför Köpenhamnskonferensen, skrev utskottet i betänkandet 2010. En rådgivande högnivågrupp för långsiktig klimatfinansiering (High-level Advisory Group on Climate Change Financing) tillsattes av FN:s generalsekreterare efter Köpenhamnsmötet. (2010/11:UU2). Utskottet rapporterade också att Sverige ingick kommittén kring den gröna klimatfond som beslutades vid FN:s klimatmöte i Cancún i december 2010 (2011/12:UU2).

Miljöpartiet påminde om att överenskommelser om träffades redan vid Riokonferensen 1992 och som vi borde ha levt upp till. De uppmärksammade risken för sammanblandning av biståndsfinansierad kapacitetsuppbyggnad inom klimatområdet och den s.k. Clean Development Mechanism, CDM. *"Vi menar att teknikutveckling i andra länder redan i sig är en lönsam verksamhet för teknikföretag i nord som har en produkt att sälja men att den kan äga rum utan att länderna i nord för den skull ska kunna tillgodogöra sig de utsläppsminskningar som uppnås"*, sade Miljöpartiet. De pekade också på att CDM skulle behöva en global kontrollmekanism för att bli effektivt. CDM-överföringar var dessutom villkorade och gavs på givarens villkor. *"Det vore en oroväckande utveckling om CDM i framtiden skulle kunna inrymmas i vad som får avräknas inom biståndet"* ansåg partiet och fortsatte: *"Biståndet ska användas till fattigdomsbekämpning, inte som en hjälp för svenska företag att slippa ta ansvar för sina egna utsläpp."* (2007/08:UU2, Särskilda yttranden 4. (Mp)).

Miljöpartiet varnade för att biståndsprojekt, som rörde exempelvis infrastruktur och markanvändning, kunde få konsekvenser för den biologiska mångfalden i mottagarländerna och ville att Sverige skulle verka för ökad hänsyn till den biologiska mång-

falden. (2008/09:UU2, Särskilda yttranden 3. (Mp)). Miljöpartiet var kritiska till regeringens klimatsatsning: *”Att använda biståndspengar till finansiering av åtaganden inom UNFCCC och Kyotoprotokollet motverkar inte bara fattigdomsbekämpning i syd, det strider även mot åtaganden i dessa internationella avtal som Sverige har undertecknat och regeringen säger sig respektera.”* Miljöpartiet ville istället se ett anslag för klimatsatsningar utanför biståndsanslaget av samma storleksordning (2009/10:UU2).

Miljöpartiet och Vänsterpartiet kritiserade regeringen för att styra biståndet till klimatanpassningsåtgärder i stället för utsläppsminskningar. Reservanterna instämde istället i UNDPs uppfattning att båda behövs (2010/11:UU2, Reservation, Frågor om miljö och klimat (mp, v)).

Vänsterpartiet och Miljöpartiet uppmärksammade också Alliansregeringens resultatrapport om miljö och klimat som alltför kritisk mot allt utom *”möjligtvis Världsbanken och Clean Technology Fund.”* Ambitionen borde inte kunna vara att resultat alltid skulle kunna visas inom en kort redovisningsperiod. Att återställa miljöer och motverka skadorna av klimatpåverkan tar tid, menade reservanterna (2010/11:UU2, Reservation, Frågor om miljö och klimat (MP, V)).

Alliansregeringen har förbigått denna kritik med tystnad. Den har främst kommit fram i reservationer och särskilda yttranden. Utskottsbetänkandena har i stort sett utformats som megafoner där utskottet deklamerar regeringens text. Kritik och invändningar kommer på slutet och bemöttes mycket sällan.

Utskottet svarade dock när Miljöpartiet i motion 2012/13:U238 (Mp) föreslog att Sverige skulle verka för att DAC-regelverket ändras. I nuvarande regelverk är det möjligt att finansiera kärnkraft i fattiga och instabila länder med biståndsmedel. Utskottets svar var att fredlig användning av kärnkraft för energiframställning inom civila områden ingår i DACs kriterier och att några begränsningar inte diskuterats. Utskottet utvecklade svaret med att berätta om Sveriges stöd till Internationella atomenergiorganet (IAEA), dess fond för tekniskt samarbete och satsningen Peaceful Uses Initiative, som syftar till att förbättra vattenresurshanteringen i området med hjälp av bl.a. isotopteknik (2012/13:UU2). Miljöpartiet och Vänsterpartiet reserverade sig: *”det är illavarslande att det enligt det internationella regelverket för bistånd är möjligt att bygga nya kärnkraftverk med biståndsmedel, vilket kan leda till att fattiga och instabila länder leds in i ett kärnkraftsberoende för sin energiframställning för många år framöver”* (2012/13:UU2, Reservation 6 (Mp, V)).

Som en avslutning på detta avsnitt vill jag ansluta till den farhåga som Socialdemokraterna uttryckte 1983 om balansen mellan det internationella och det svenska energiarbetet. Då såg de risken för att insatserna till FN skulle minska till förmån för insatser som engagerade svenska företag. Jag undrar om balansen nu skiftat åt den andra vågskålen så att de svenska aktörerna bereds allt mindre plats. Detta skulle i så fall stärka min observation om att biståndspolitikerna driver handlingsmöjligheterna in i politikens domän. Det är den politiska och byråkratiska expertisen, som samverkar med sina likar i internationella fora. Där kan de prata om hur viktigt det är med partnerskap med civilsamhällets aktörer.

## Det svenska energibiståndet utformas

1979 började den borgerliga trepartiregeringen formera sin inriktning på energi och miljö, det som så småningom skulle bli anslagsposten för miljö, markvård och energi. Detta år, 1979, hade utskottsbetänkandet ett särskilt avsnitt om u-ländernas energiförsörjning, miljö och utveckling. Ur propositionen refererades att u-ländernas industrialisering och befolkningsökning skulle komma att öka konsumtionen av energi, samtidigt som dessa fick betala en allt större del av sina exportinkomster för oljan. För att spara olja åt u-länderna borde i-länderna begränsa sitt beroende av importerad olja genom energihushållning och utveckling av andra energikällor. U-länderna hade andra energiproblem också. De icke kommersiella energislagen som ved, jordbruksavfall och torkad spillning kunde överutnyttjas och leda till negativa effekter på miljö och jordbruk.

Det svenska bilaterala biståndet, som tidigare mest gällt projektbistånd till kraftverksbyggen, skulle finna nya former, t.ex. energiplanering och utnyttjande av nya energikällor. Utskottet redovisade 1979 att SIDA låtit göra en utredning om u-länderna energiproblem och den svenska resursbasen på området och fick vidare uppdrag att redovisa vilka möjligheter Sverige hade att lämna bistånd på energiområdet. Resultatet redovisades av utskottet 1981 i form av ett riktlinjedokument från SIDA för energibiståndet. Detta dokument skulle vara till hjälp i dialogen med mottagarländerna. Följande områden prioriterades:

- Bistånd till planering av energisektorn i programländerna,
- Stöd för att åstadkomma ett balanserat utnyttjande av skogstillgångar, förbättra skogsvärden och öka skogsplanteringen,
- Fortsatt stöd till utbyggnad av vattenkraft, särskilt mindre kraftverk på landsbygden,
- Samarbete med u-länder för att utveckla andra förnybara energikällor baserade på biomassa, biogas, sol, vind, vågrörelser och temperaturskillnader i havet.

I de två första punkterna tog energibiståndet ett kliv mot att stödja policy, även om det inte kallades så vid detta tillfälle. Av de mer handfasta delarna var det inom vattenkraftutbyggnad som erfarenhet och expertis fanns. Utskottet debatterade inte fortsatt hur biståndet skulle utformas för att stärka de mer innovationsberoende förslagen. Regeringen ansåg att riktlinjer för det samlade svenska energibiståndet borde utarbetas så att det gällde även de andra biståndsmyndigheterna (1981/82:UU20). Jag kommer i några avsnitt nedan först belysa debatten kring vattenkraften och sedan debatten kring de förnybara energikällorna. Jag kommer också beröra landsbygdens energi i ett särskilt avsnitt.

## Vattenkraften, den svenska paradgrenen?

Hela ansatsen för anslagsposten miljö, markvård och energi var att Sverige hade särskilt bra förutsättningar att ge bistånd inom detta område. SIDA förutsåg att svensk teknik samt svenska varor och tjänster skulle komma att spela en allt viktigare roll inom de nyare samarbetsområdena energi och mineralutvinning. Utskottet framhöll

också att svensk industri var konkurrenskraftig och erfaren inom dessa områden och att detta skulle uppmärksammas vid val av projekt. Hur samarbete skulle stimuleras eller vilken den svenska resursbasen var för de förnybara energikällorna, inklusive småskalig vattenkraft, var frågor som inte lyftes. Utskottets diskussion handlade mer om de traditionella energikällorna som var kända i Sverige: *”Vattenkraften är en annan förnybar energikälla, som kan ge u-länderna betydande energitillskott och där Sverige har goda förutsättningar att medverka. Både det internationella och det svenska biståndet bör fortsätta och utvidgas i takt med att efterfrågan ökar. Vissa u-länder har goda förutsättningar för produktion av kol och även olja, vilka bör tillvaratas”*(1981/82:U20).

### **Kotmaleprojektet**

Kotmaleprojektet på Sri Lanka var den största energisatsningen i det svenska biståndets historia. Det är uppenbart att projektet på många sätt kom att tjäna som en lärdom på gott och ont. Dessa lärdomar handlade om den politiska processen kring biståndet i riksdagen, utvecklingen av nya biståndsformer för att involvera industrin och hantering av vattenkraftsprojekt i biståndet. Det går att dra slutsatsen att lärdomarna inte var främst positiva eftersom inget projekt av denna storleksordning någonsin mera kom till stånd.

I konstitutionsutskottets granskning 1981 presenterar de ärendet så här: *”Saken gäller bistånd i form av s.k. importstöd till en vattenkraftsanläggning i landet där det svenska företaget Skånska Cementgjuteriet AB är huvudentreprenör. En rad andra svenska företag är också engagerade i projektet.”* (1981/82:KU35). Sri Lankas regering hade sökt stöd för ett projekt med vattenkraft och konstbevattning och fått stöd beviljat från Världsbanken, England, Kanada och Västtyskland. 1978 hade Sri Lankas regering begärt att få använda det svenska importstödet för detta projekt. SIDA hade inga formella invändningar mot att använda importstödet på detta sätt och den svenska regeringen godtog därför begäran. 1979 skrevs kontrakt mellan den lankesiska regeringen och Skånska Cementgjuteriet (SKANSKA) för en damm som skulle stå färdig 1985. Utrikesutskottet konstaterade 1979 att SIDA och regeringen inte hade gjort någon bedömning av Kotmale-projektets förenlighet med principerna för det svenska biståndet i enlighet med reglerna för importstödet användning (1979/80:UU20).

Konstitutionsutskottets utfrågningar visade att diskussionen börjat redan 1977 då biståndsministern Ola Ullsten besökt Sri Lanka. Statssekreteraren Hans Blix hade samma år förklarat för Skånska Cementgjuteriet att det inte borde möta några hinder att använda importstödet. 1978 ville den lankesiska regeringen att SIDA skulle involveras men Blix, som då blivit utrikesminister, förklarade att detta skulle skapa dröjsmål, eftersom regeringen i så fall måste dra ett så stort ärende inför riksdagen (1981/82:KU35).

SIDA fick istället rollen att göra mindre konsultinsatser i anslutning till projektet. SIDA:s biståndskontor på Sri Lanka var tveksamma och framförde till huvudkontoret att projektet var så stort att fler expertstudier borde göras, innan man fattade beslut om importstödet. En knapp månad senare, i maj 1978, meddelade SIDA:s direktions till UD att man inte hade några invändningar mot importstöd för Kotmaleprojektet. Inför 1979 års beslut om importstöd meddelade SIDA att man enligt reglerna inte skulle delta i beslut.

1980 tog SIDA bladet från munnen och varnade för att kostnadsökningarna gjort det omöjligt att finansiera projektet med bara några års importstöd. Kostnadsökningarna berodde delvis på förseningar som konsekvens av dåliga projektförberedelser samt på prishöjningar. Regeringen borde därför se över finansieringsmöjligheterna, eftersom de endast kunde ingå treåriga avtal om importstöd. I maj 1982 hade SIDA tagit fram ett förslag till finansiering. Regeringen förberedde då en proposition, som inte var klar vid behandlingen i konstitutionsutskottet (1981/82:KU35).

Importstödet skulle användas för att finansiera kreditgarantier, som utfärdats av Exportkreditnämnden EKN 1979. Skånska Cementgjuteriet, ASEA och andra företag, bl. a. Skandinaviska Enskilda banken, hade beviljats kreditgarantier för sina engagemang i projektet. Frågan om ytterligare garantier frystes 1981 efter SIDA:s varningar och riksdagens ifrågasättanden. Ett problem var att kredittiden var 7 år men det avtalade importstödet sträckte sig bara över 3 år. Ett annat var att de årliga landramarna för Sri Lanka knappt täckte krediterna (1981/82:KU35).

Trepartiregeringens proposition om finansiering av Kotmaleprojektet (1981/82:215) följde SIDA:s förslag om att kombinera gåva och kredit samt att sätta ett maxbelopp och tydligt avgränsa det fortsatta stödet till en sexårsperiod. Förslaget innebar också att beloppet fördelades över de sex åren och sattes av inom landramen för Sri Lanka. Den exportkredit, som redan beviljats skulle betalas av den lankesiska regeringen, såväl räntor som amorteringar. Regeringens modell skilde sig från SIDA:s genom att lägga alla svenska kostnader för projektet inom biståndet och inte finansiera dessa från andra delar av statsanslaget.

Regeringens förslag kritiserades i Utrikesutskottets betänkande 1981/82:UU28. I motion 1981/82:394 (s) drev Socialdemokraterna att riksdagen måste slå fast att ärendet var ett undantag. Det slutliga avtalet skulle vara ett frånsteg från biståndsprinciperna och detta fick inte bli prejudicerande. Avsteget gällde bland annat att regeringen föreslog ett avtal om sex år, istället för regelverkets tre, och att landramen därmed bands upp för lång tid. Utskottet höll med om att detta måste vara ett undantag. I motion 1981/82:2568 föreslog Socialdemokraterna att medel också kunde tas ur anslaget för miljö, markvård och energi. Moderaterna hade även föreslagit denna princip i den ordinarie behandlingen av internationellt utvecklingssamarbete men avstått från att ställa krav i väntan på den särskilda propositionen (Reservation 6 1981/82:UU20). Utskottet konstaterade i den särskilda behandlingen av Kotmaleprojektet att dessa medel redan var in-tecknade. Utskottet höll också med de socialdemokratiska motionärerna om att SIDA skulle följa kostnadsutvecklingen noggrant och att Riksdagen skulle hållas informerad.

Socialdemokraterna följde beslutet och projektet till mållinjen 1987 då de konstaterade att landramen till Sri Lanka nu kunde minska till förmån för andra länder (1987/88:UU20). SIDA utvärderade projektets miljöeffekter<sup>42</sup> och ekonomi<sup>43</sup> då det färdigställdes. Dessa rapporter pekade inte på några allvarliga miljökonsekvenser och fann att ekonomiskt gick det ihop sig. Jämfört med den tidens (1991) projektioner om oljepriser konstaterade den ekonomiska utvärderingen att det kunde varit mer lönsamt

för Sri Lanka att satsa på oljekraftverk. Det kan vara intressant att nämna att Sri Lanka nu bygger ”The Upper Kotmale Hydropower Project”<sup>44</sup>, ett projekt som låg i samma planer som det svenskbbyggda, men som inte kunde påbörjas förrän 2006.

Konstitutionsutskottet uttryckte en milt formulerad kritik i form av synpunkter. Regeringen borde ha involverat Riksdagen på ett tidigt stadium. Denna synpunkt uttrycktes också framåtsyftande för projekt av en sådan storleksordning som Kotmale. Till regeringens försvar skulle jag vilja säga att de faktiskt informerade om kostnadsökningar i propositionerna 1979, 1980 och 1981, och att detta togs upp i utskottsbetänkandena dessa år. Några tydliga reaktioner från oppositionen i motioner eller reservationer förekom inte. Trots konstitutionsutskottets kritik och trots regeringsskifte samma år som beslutet togs var Kotmaleprojektet något som de borgerliga riksdagsledamöterna fick äta upp många år framåt<sup>45</sup>.

Jag vill lyfta fram några egna observationer ur denna historia. Händelseförloppet gör det lättare att förstå kontroverserna kring landramar och projektbistånd. Landramarna var ett hinder för den borgerliga regeringens vilja att lägga upp projekt av detta slag. Samtidigt var de för Socialdemokraterna ett sätt att förhindra att projekt skenade iväg på detta sätt och att biståndsmedel så tydligt gick till att subventionera svensk exportindustri. Trepartiregeringens brådska att sjösätta ett nytt system för förmånliga krediter får också en möjlig förklaring i detta händelseförlopp liksom socialdemokraternas snabbhet att sätta systemet under biståndsmyndigheternas kontroll. Socialdemokraternas motstånd mot det särskilda miljö-anslaget fick definitivt näring ur den något obskyra hanteringen. Det gällde att få kontroll över hur de svenska företagen skulle involveras. Landramshanteringen med tydligt uttryckta uppdrag baserade på mottagarnas önskemål och hanterade av en biståndsmyndighet framstod som ett bättre sätt. Det är också sannolikt att riksdagen i sin helhet fick kalla fötter inför stora projekt. Särskilt dammbyggen kom att bli något som kritiserades i motioner och reservationer under de kommande åren.

### **Energibistånd efter Kotmale**

Ironiskt nog inledde Socialdemokraterna sin regeringsperiod under 1980-talet med att konstatera att svenskt bistånd hjälpt u-länder ur sitt oljeberoende genom att stödja inhemsk energiproduktion och att ”*svenskt kunnande effektivt utnyttjats till ömsesidig nytta*” (1982/83:UU20 sid 12). De borgerliga blev nu motionärer med förslag om att utnyttja svenskt kunnande i energisektorn och inledde sin långa kampanj om att återinföra miljö-, markvårds- och energianslaget.

Möjligheten fanns att stödja experimentell verksamhet både inom anslaget för Särskilda program och inom stödet till SARECs forskningsarbete. Det behövdes därför ingen särskild anslagspost för miljö och energi. Utskottet och regeringen ville understryka att de inte fäste mindre vikt vid miljö- och energifrågorna än vad den tidigare regimen gjort.

Hela 1980-talet fortsatte i skuggan av kontroversen om det särskilda anslaget. Nya energiinsatser föreslogs eller redovisades löpande av regeringen. Stöd skulle ges till småskaliga energiprojekt i Vietnam (1984/85:UU12, sid 52), framförallt i landets sö-

dra delar (1985/86:UU15). I Nicaragua fortsatte stödet till gruv- och energisektorn, som trepartiregeringen inlett (1981/82:UU20). Det fick nya förtecken i och med att landet befann sig i kris beroende på väpnad aggression och ekonomiska sanktioner (1986/87:UU10). Mocambique fick stöd till energisektorn av liknande skäl, i det fallet för att minska beroendet av Sydafrika och för att lindra nöden som terrorn skapat (1989/90:UU15).

Det nya under Socialdemokraternas regeringsperiod under 1980-talet var det formaliserade systemet för tekniskt samarbete och u-krediter genom BITS. Regeringen konstaterade nöjt att u-krediter lämnats för projekt inom energiförsörjning och att detta visade *”på ett växande intresse för svensk teknologi och kompetens för att tillgodose angelägna behov på dessa områden i samarbetsländerna”* (1986/87:UU10). Regeringen ansåg att biståndet till Indien kunde baseras mer på krediter och att energiområdet var särskilt lämpligt.

### **Vad lärde sig Socialdemokraterna av Kotmale?**

Socialdemokraterna föreslog 1985 att biståndet till Indien skulle inriktas på de mest eftersatta grupperna, särskilt på landsbygden. Importstödet borde främst inriktas på energisamarbete med hjälp av svenska resurser (1985/86:UU15 sid 52). Två år senare rapporterade utskottsbetänkandet om trögheter: *”Innevarande års landram för Indien är till stor del outnyttjad på grund av förseningar i arbetet på att få fram projekt inom det beslutade energisamarbetet. Detta samarbete omfattar bl.a. projekt för överföring av högspänd likström och småskalig utbyggnad av vattenkraft.”* (1987/88:UU20).

I Reservation 42 krävde Vänsterpartiet särskilda granskningar av de stora energiprojektens miljöeffekter, innan de fördes vidare (1987/88:UU20). Miljöpartiet ville i motion 1988/89:U219 avslå regeringens begäran om att stödja ett vattenkraftverk, Uri, i Kashmir till dess att projektet kunde motiveras av miljöskäl. Vänsterpartiet krävde i motion 1988/89:U229 en ordentlig redogörelse för Uri-projektet i form av en proposition till riksdagen. Utskottet konstaterade att förhandlingar fortfarande pågick och att ett svensk-brittiskt konsortium lämnat anbud. I konsortiet ingick SKANSKA, JCC, ABB och Sweco samt det brittiska företaget Boving. Finansieringen planerades bli en kombination av kommersiella krediter, u-krediter genom BITS samt landrams-medel. De senare hade redan reserverats för energibistånd till Indien. SIDA och BITS gjorde en miljökonsekvensanalys av projektet. Genom Uri-projektet var det tänkt att vattenkraft skulle ersätta energi, som annars skulle komma från avverkning av skog. Projektet skulle också inkludera återplantering av skog som tidigare avverkats.

Vänsterpartiet återkom i motion 1993/94:U210 (v) om krav på att få redovisning av kraftöverföringsprojektet i delstaten Maharashtra, som till största delen finansieras av Världsbanken. Sverige var en av de större bidragsgivarna till detta projekt. Utskottet svarade i en kortfattad redovisning att projektet var ett led i det långvariga svensk-indiska samarbetet inom energisektorn. Den svenska finansieringen var en kombination av gåva från Sida och en u-kredit genom BITS. Sida och BITS hade tillsammans tidigare finansierat två kraftöverföringsprojekt i Indien (1993/94:UU15).

1997 återkom utskottet till samarbetet med Indien. Regeringen visade i propositionen på ökningen av ömsesidigt erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan Sverige och en växande modern sektor i Indien. Biståndet inriktades alltmer på innovationer och nya institutionella lösningar för att nå de fattiga, särskilt kvinnor. I motion 1997/98:U633 (c, v, mp, kd) begärdes en fortsatt utbyggnad av Uri-projektet, samma projekt som flera av motionärerna tidigare varit kritiska till. Projektet hade genomförts med miljöhänsyn och också visat sig vara betydelsefullt för befolkningen i Kashmir. Utskottet svarade med en beskrivning av projektet och ett beklagande att säkerhetssituationen i Kashmir gjorde det svårt att fortsätta, även om förstudier om nästa etapp pågick. Utskottet höll med om de positiva effekterna för befolkningen, som både fått arbetstillfällen och mer elektricitet. Ca 4 000 lokalanställda hade arbetat med projektet. Ingenjörerna hade främst kommit från Sverige, vilket inte hindrade utskottet från att säga: *"Nya metoder för kunskapsutbyte och insatser av ömsesidigt intresse utgör ett betydande och ökande element i samarbetet och ger uttryck för de alltmer intensiva och bredare svensk-indiska förbindelserna"* (1997/98:UU2).

### **Kritik mot andra dammprojekt**

Insatser till energi- och industrisektorn hade varit särskilt framträdande inom det tekniska samarbetet med Latinamerika sedan kunskaperna om den svenska resursbasen ökat i samarbetsländerna (1990/91:UU15). När diktatorn Pinochet förlorat makten i Chile efter en folkomröstning 1988 gav den svenska regeringen SIDA, SAREC, BITS och SWEDFUND i uppdrag att förbereda insatser i landet (1989/90:UU15). På något längre sikt skulle samarbetet med Chile komma att inriktas på kunskapsöverföring och tekniskt samarbete (1990/91:UU15).

1994 uppmärksammade Miljöpartiet i motion 1994/95:U622 att en del av detta tekniska bistånd gällde ett dammbygge i Bio-Bio-floden. Projektet hade inte föregåtts av någon miljökonsekvensbedömning. Projektet medförde, enligt motionärerna, betydande skador på miljön och medför försämrade levnadsbetingelser för den indianska lokalbefolkningen, över en miljon människor. Utskottet förklarade att BITS beviljat en u-kredit för finansiering av svenska turbiner till kraftverket Pangué i Bio Bio-floden. International Finance Corporation (IFC), som ingår i världsbanksgruppen, var huvudfinansär av projektet. Miljökonsekvensutredningar hade genomförts av IFC och BITS hade låtit en svensk konsult granska projektet. Både IFC och BITS hade krävt en åtgärdsplan för att minimera de negativa miljökonsekvenserna (1994/95:UU15). Miljöpartiet förtydligade då tillsammans med Vänsterpartiet i reservation 108, (1994/95:UU15) att konsultbyrån hette Sweco. Trots att konsulterna påpekat brister i underlaget och erkänt negativa miljökonsekvenser, ansåg de inte att det fanns skäl för BITS att avstå från dammbygget. *"Dammen kommer att lägga Bio-Bio-dalen under vatten och tvinga befolkningen som bott i dalen sedan urminnes tider att flytta, med försörjningssvårigheter och sociala problem som följd. Biståndsverksamhet av det här slaget kräver en omprövning"*, avslutade reservanterna.

Miljöpartiet och Vänsterpartiet återkom i reservation 14, 1995, och visade då på en motsättning mellan den lokala miljöorganisationen och det privata bolag, som plane-

rade en mer långtgående utbyggnad av floden än vad som ursprungligen godkänts. Detta skulle förstöra en unik flod-biotop. Miljöorganisationen hade begärt en utredning av Världsbanken. Då denna var klar hemligstämplades stora delar, sedan bolaget fått förhandsgranska. Rapporten hade fått den norska biståndsgivaren att dra sig ur projektet. Reservanterna tyckte att samma miljökrav, som gäller hemma i Sverige, borde gälla vid detta kraftverksbygge. Annars skulle Sverige dra sig ur. Om biståndet fortsatte till projektet ville reservanterna ha en fullständig öppenhet och utvärdering för lärande så att samma misstag inte skulle upprepas. (1996/97:UU2)

1997 återkom Miljöpartiet i motion 1997/98: U216 med krav på att avtalet om Bio-Bio-projektet skulle offentliggöras och att regeringen skulle redogöra för hur den agerat i frågan. Utskottet svarade att avtalet om biståndskrediter fanns som offentlig handling hos Sida, men att IFCs handlingar inte fick offentliggöras. Sida hade för avsikt att utvärdera den svenska insatsen (någon sådan utvärdering finns inte i Sidas publikationsdatabas). Finansieringen av projektet kunde inte lägre dras tillbaka och det var för övrigt inte riksdagens uppgift att hantera enskilda projekt (1997/98:UU2).

Vänsterpartiet kritiserade i motionerna 1994/95:U230 och 1994/95:U231 att svenska biståndsmedel skulle användas i Världsbankens projekt Arundammen i Nepal. Utskottet svarade att vattenkraft var Nepals enda stora naturtillgång och att efterfrågan på elkraft ökade starkt både i Nepal och dess grannländer. Samtidigt hotade den omfattande skogsavverkningen för brännved åt den ökande befolkningen att leda till en miljökatastrof. Det skulle inte bli några tvångsflyttningar och tre separata miljökonsekvensbedömningar hade gjorts. BITS konsultgranskning hade funnit att projektets eventuella negativa effekter är små i relation till dess positiva utvecklingseffekt. Nepalesiska enskilda organisationer hade begärt en granskning av Världsbankens inspektionspanel och beslutet var därför fördröjt (1994/95:UU15). I reservation 42, (1994/95:UU15) hävdade Vänsterpartiet att bankens interna utredning hade visat på brister i bankens agerande. Sverige borde ställa krav på att miljökonsekvens- och sociala konsekvensutredningar inte bara utförs utan blir utslagsgivande och styrande vid projektens utformning.

### **En allmän kritik mot storskaliga dammbyggnationer**

I utskottets återgivning av propositionen 1993 pekade de på miljöeffekter relaterade till Världsbanksprojekt. Världsbanken hade under verksamhetsåret varit föremål för uppmärksamhet och kritik. I några stora vattenkraftsprojekt - bl.a. det s.k. Narmadaprojektet i Indien - hade befolkningsgrupper tvingats flytta. Världsbanken hade därför gjort en översyn av alla projekt, som medförde omflyttningar. En avdelning hade bildats på banken för att skydda miljön och stödja en hållbar utveckling i medlemsländerna. Sverige skall bevaka att avdelningen fick inflytande över läneprogrammen.

I reservation 3 (v), 1996/97:2 ansåg Vänsterpartiet att biståndets principer borde gälla för beviljande av u-krediter eller tillstyrkande av Världsbanksmedverkan i stora dammbyggen eller andra insatser med stor påverkan på miljö och livsmiljö för ursprungsbefolkningar. Vänsterpartiet följde upp i motion 1996/97: U214 (v) och efterlyste bättre samarbete mellan kraftindustri och biståndsmyndigheter för att exploater-

ing inte skulle ske i strid med miljömålet. Utskottet konstaterade att motionärernas uppfattning låg i linje med svensk biståndspolitik. De svenska biståndsmålen skulle beaktas vid beslut om u-krediter. Utskottet hänvisade också till världsbankschefen Wolfensohn, som vid besök i Stockholm redogjort för hur Världsbanken lade vikt vid miljöaspekter.

Vänsterpartiet gick sedan i motion 1997/98:U213 till allmänt angrepp mot storskaliga dammbyggnader: *"Gamla fungerande kulturer har till följd av sådana dammbyggnationer förstörts, människor har förflyttats till områden där de inte känner sig hemma och kampen om vattenanvändning och vattenförsörjning har blivit en källa till konflikter och stridigheter. I spåren av en dammutbyggnad har ofta följt förtryck av ursprungsbefolkningen. Vänsterpartiet anser att Sverige i internationella sammanhang bör motsätta sig sådana till synes pampiga men dåligt underbyggda och ineffektiva projekt."* Sverige borde därför internationellt motsätta sig byggen av storskaliga dammar.

Miljöpartiets motion 1997/98:U216 (mp) gav eldunderstöd genom sin begäran att förutsättningarna för att stifta en svensk naturresurslag för biståndsprojekt skulle undersökas. Syftet skulle vara att reglera inblandningen av svenska pengar i biståndsprojekt. Eftersom storskaliga insatser ofta gjordes i samverkan med andra investerare, skulle svenska pengar kunna gynna projekt med miljömässiga och sociala konsekvenser, som aldrig skulle ha tillåtits i Sverige.

Utskottet gav uttömmande svar. Sidans handlingsprogram för miljö och hållbar utveckling förutsatte miljökonsekvensanalyser av alla svenska biståndsprojekt. Därför var det varken lämpligt eller möjligt att i en lag slå fast vad som skulle gälla i de olika enskilda fallen.

Sverige och övriga nordiska länder hade bidragit till att Världsbanken hade en krävande policy för dammprojekt. Den tog hänsyn till de problem som motionärerna rest. Förstudier måste göras och dess resultat diskuteras med mottagarlandet, innan avtal kunde skrivas. De nordiska länderna hade också stött att en inspektionspanel inrättats vid Världsbanken, men utskottet påpekade att det yttersta ansvaret för genomförandet låg hos mottagarlandet (1997/98:UU15).

Miljöpartiet fick ett nästan likalydande svar till motion 1994/95:U212 (mp) (se också 1994/95:UU 15, reservationerna 42 och 48 (mp, v)) då de begärde att Världsbanken skulle införa ett moratorium för stora dammprojekt och att sådana projekt inte skulle finansieras med IDA-medel. En paus i projekterandet och byggandet skulle ge möjlighet till utvärdering och granskning av resultaten, bedömning av konsekvensanalysernas förutsägelser och om man tagit hänsyn till dem. En större del av lånen inom energisektorn borde gå till energieffektiviseringar och inte till konventionell energiproduktion eller stora dammbyggen. Utskottet påpekade då också att projekt, som genomfördes i utvecklingsländer med privat finansiering och utan inblandning av Världsbanken, oftast inte var underställda samma långtgående villkor. Att behandlingen av miljöfrågor var särskilt grundlig vid mer omfattande projekt såsom dammbyggnader var ett svar som Folkpartiet och Centerpartiet fått redan 1986 av utskottet (1986/87:UU10, motionerna U206 (c) och U219 (fp)).

Utskottet hävdade att Sidas policy för miljöanpassat energibistånd hade förstärkt de svenska kraven miljöhänsyn. Sida sökte aktivt efter partners som hade intresse för miljöanpassat energibistånd, och kunde erbjuda kompetensförstärkning för utvecklingen av organisationer, bl.a. energiföretag, miljömyndigheter och miljöorganisationer. Arbetet inriktades på att bistå energiansvariga myndigheter i utformandet av en hållbar energipolitik i linje med den, som i dag gäller i vissa i-länder och för Världsbankens insatser. Utskottet uppmärksammade det återkommande problemet med tillgång till tillförlitlig information. Vid svensk inblandning skulle ambitionen vara att uppmärksamma eventuell kritik som framfördes i debatten kring sådana projekt (1997/98:UU15).

### **Och ändå ny kritik.....**

I kommittémotion 1999/2000:U609 (v) beskrev Vänsterpartiet de skador, som det planerade dammbygget Ilisu skulle komma att åsamka miljö, kulturarv och människor i Turkiet och Irak. Motionärerna menade att projektet inte borde erhålla några exportkrediter från den svenska staten. Utskottet svarade att Exportkreditnämnden höll på att utforma en miljöpolicy för garantigivningen och en plan för implementeringen av denna. Ett förhandstips var att en fördjupad miljögranskning alltid skulle göras för den typ av projekt som Ilisu-projektet tillhörde. Utskottet tyckte återigen att riksdagen inte skulle ta ställning i frågor rörande enskilda projekt (1999/2000:UU2). Vänsterpartiet återkom i motion 2000/01:U655 (v) med argumentet att det rådde brist på vatten i Kurdistan och att Turkiets stora dammbyggen förvärrade situationen. *"Kurdistan är väl lämpat för utbyggnad av andra förnyelsebara energikällor som sol- och vindkraft. Genom en utbyggnad av dessa energikällor skulle Kurdistan förbättra både sin energiförsörjning och förstärka sitt politiska oberoende."* skrev Vänsterpartiet i motionen och ville ge svenskt stöd till ett projekt för förbättrad energiförsörjning i norra Irak/Irakiska Kurdistan.

### **Var vattenkraften så problematisk?**

I kapitel 3 berättade jag kort om hur de svenska energisystemen vattenkraft och kärnkraft växte fram i någon form av innovationssystem med starka band mellan stat och näringsliv och med kraftfulla inslag av gemensamt forsknings- och utvecklingsarbete. Denna industri hade mognat, men vid 1980-talets början var möjligheterna till fortsatt utbyggnad i Sverige stängda. En folkomröstning om kärnkraften 1980 riktade industrin mot underhåll snarare än utbyggnad. Drygt tio år tidigare hade riksdagen efter lokala protester och högt ställda miljökrav tvingats avbryta den storskaliga vattenkraftutbyggnaden i Sverige och även där inrikta sig på underhåll av de befintliga anläggningarna.

Jag tolkar denna situation som ett av skälen till Moderaternas återkommande krav på att ta vara på svensk kompetens och erfarenhet i biståndet. Kotmale-projektet gav onekligen de svenska kraftverksbyggarna en chans att etablera sig på den internationella arenan. SKANSKA berättar på sin hemsida fortfarande om Kotmale som ett av sina största fristående projekt (<http://www.skanska.se/sv/kampanjer/125/kotmale-kraftverk/>). En närmare analys av BITS arkiv skulle med säkerhet visa på flera kopplingar till internationella projekt, utöver dem som återgivits här. I vilken mån det var

biståndet som gav biljetten ut i världen måste förbli osagt i denna studie. Det som står helt klart var att biståndets krav inte kunde stå upp mot denna expansionsiver, oavsett vad utskottet säger i sina uttalanden.

De svenska kraftverksbyggarna hade i slutet av 1980-talet blivit multinationella företag. Kraftverksbiståndet hade också blivit multinationellt. Om inte annat visade Kotmaleprojektet att det var svårt för en enskild givare att ta sig an så stora projekt. Stora internationella krediter behövdes. Min tolkning är att de senare projekten, de indiska, Bio-Bio och Nepalprojektet kom till stånd efter skicklig hantering inom BITS med tämligen lättillgängliga medel för förstudier och allt bättre kontakter med Världsbanken. Hur detta gick till är ett bra ämne för fortsatta studier. Det multinationella arbetssättet satte med säkerhet idealismen på stora prov.

Den återkommande kritiken i riksdagen mot eftergifter kring miljöhänsyn och sociala konsekvenser vid dammbyggen är illavarslande. De partier som annars var snabba med att hävda mänskliga rättigheter och miljöhänsyn, förhöll sig tysta i dessa fall. De socialdemokratiskt dominerade utskotten höll en pragmatisk linje som var milt sagt överslättande. De kritiska partierna hade inte alltid gjort hemläxan och kunde alltför lätt utdefinieras. När de väl kom igen med bättre underbyggnad blev de oftast övertygande i mina ögon. Samtidigt kan de säkert ta åt sig äran för att Uri-projektet i Kashmir fick en rimlig utformning.

En lärdom är att energibistånd alltid kräver kompromisser. Det vore ju önskvärt med en riksdagsdebatt som klarade att tydligt ställa intressekonflikter mot varandra och sedan valde vad som borde prioriteras och vad som måste offras.

Vattenkraftutbyggnader kommer att fortsätta, men det är osannolikt att någon enskild givarnation tar på sig sådana uppdrag. Formerna kommer att vara nya. Alliansregeringen rapporterade att Sida tog upp handel med energi i sin plan för handelsrelaterat bistånd (2007/08:UU2). Det som Sida berättade om i planen var samarbetet mellan givare och regionala mellanstatliga grupperingar i Afrika kring så kallade el-pooler (Power Pools). Sida har sedan 1990-talet stött Southern African Power Pool som arbetar med regelverk och projektplaner för elhandel. Ett flertal av de projekt för rehabilitering eller uppgradering av vattenkraft i regionen hänger samman med möjligheterna att sälja överskottsel och köpa för att täcka elbrist. Planer finns på också på en östafrikansk el-pool. Dessa projekt skulle förtjäna en egen forskning, bland annat för att de är intressanta ur ett region-politiskt perspektiv.

## Förnybar energi

### De förnybara energikällorna under Socialdemokraternas 1980-tal

De förnybara energikällorna uppmärksammades inte mycket under de socialdemokratiska regeringarna på 1980-talet. 1983 betonade utskottet de förnybara energikällorna utifrån resultaten av FN-konferensen och poängterade på nytt miljöhoten från förbränning av ved och spillning på landsbygden. Skogsvårdsinsatser inom landprogrammen var därför viktiga ansåg utskottet. Regeringen ville också öka stödet till miljöförbättrande och energibesparande åtgärder inom det tekniska samar-

betet (1987/88:UU20), *liksom t.ex. förnyelsebara energikällor*” (1988/89:UU18). Detta skedde bland annat genom BITS internationella kurser (1987/88:UU20) skrev utskottet. Cuba hade fått stöd av BITS för studier rörande energibesparing (1988/89:UU18).

I motion 1989/90:U244 tog Centerpartiet upp behovet av u-landsanpassad teknik för att underlätta en effektivare energianvändning och undanröja u-ländernas energikris. Motionärerna ville öka andelen till energiinsatser inom anslaget för Särskilda program med 50 miljoner kronor. Utskottet svarade att mycket redan gjordes och att regeringen såväl som SIDA skulle ägna stor uppmärksamhet åt energifrågorna framöver (1989/90:UU15).

Även miljöpartiet tog upp de förnybara energikällorna i motionerna 1989/90:U220 och 1989/90:U637. De ville se den förnybara energin som en del av åtgärderna för att motverka växthuseffekten. Moderaterna hade i motion 1988/89:U218 (m) föreslagit en internationell miljökonferens om förbränning av fossila bränslen och avverkning av tropiska skogar. Dessa båda företeelser medverkade till att öka växthusgaserna i atmosfären. Moderaterna fick svaret att en mellanstatlig expertgrupp höll på att förbereda strategier för att komma till rätta med problemet. Arbetet skulle kunna ge grunden för en internationell konvention om skydd av klimatet och skulle debatteras vid den kommande miljökonferensen 1992 (1988/89:U18). Även energifrågorna och utvecklande av nya alternativa tekniker, som kunde främja en varaktigt hållbar utveckling, skulle tas upp vid konferensen (1989/90:UU15).

### **Energibiståndet under Socialdemokraternas långa 90-tal**

Debatten kring förnybar energi blossade upp på nytt 1996 då Sida presenterade sitt program för hållbar utveckling. Där slog den nya biståndsmyndigheten fast att miljöfrågor kring energiproduktion och användning krävde större uppmärksamhet inom biståndet. Sida hade också utarbetat en särskild policy för ett miljöanpassat energibistånd. Utskottet beskrev syftet som att motverka u-ländernas stora kol- och vedberoende. Sida skulle aktivt stödja introduktion och tillämpning av energi baserad på nya uthålliga energikällor och kunna medverka i utvecklingen av teknik. Genom att gå från miljöförstörande energislag och teknologier över till mer miljövänliga skulle man på sikt nå målen för en hållbar utveckling och en miljöanpassad energiförsörjning.

Miljöpartiet lade till att stora biståndssatsningar måste göras på alternativa energislag. De föredrog småskalig vattenkraft som miljövänlig förnyelsebar energi framför den storskaliga, som resulterat i både sociala problem och stora miljöskador. Miljöpartiet föreslog också hushållning med energi och förnybara lösningar och att Sida helt skulle utsluta stöd till ej förnyelsebara energikällor (1996/97:UU2, reservation 4. (mp)). Partiet upprepade detta argument i modifierad form 2001 i reservation 7, när de tyckte att svenska resurser skulle gå till energieffektivisering och solenergi. Icke hållbar teknik skall de fattiga länderna få i alla fall.

Miljöpartiet propagerade för vindkraft som en naturlig del av svenskt bistånd eftersom den var så lättskött, kunde användas helt lokalt och inte krävde ett högteknologiskt samhälle. De såg möjligheter för vindkraft även i Central- och Östeuropa (1996/97N426

(mp) och 1996/97:N275 (mp)). Utskottet svarade på denna senare del med att peka på en studie av vindkraftspotentialen i Eritrea samt ett pilotprojekt beträffande solceller i Zambia. Utskottet konstaterade att energiförsörjning var ett av de områden, som regeringen skulle prioritera i biståndet (1996/97:UU15).

Även folkpartiet ville i partimotion 1996/97U213 (fp) uppmärksamma bistånd och miljö. De ville se kapacitetsutveckling inom ämnet miljöekonomi som särskilt viktig och de påpekade att många miljöproblem var direkt kopplade till energianvändningen.

Moderaterna avvek från körsången och hävdade i partimotion U201 (m) att energiproduktion, telesystem och liknande borde finansieras kommersiellt. I reservation 2 pekade de på en bistrare verklighet bakom energipolicyns honnörssord: *”Sedan biomassan (ved och gödsel) eldats upp handlar det om att klara dessa länders energiförsörjning med fossila bränslen, kol eller fossilgas. Alternativen är i viss ringa mån solenergi men framför allt kärnkraft eller vattenkraftdammar. När det gäller elektrifiering blir detta särskilt påtagligt”* (1996/97:UU15).

Inläggen om de förnyelsebara energikällorna var sporadiska. Nästa gång begreppet dök upp var i utskottsbetänkandet 2000/01:UU2. Utskottet uppmärksammade energifrågornas betydelse för utvecklingssamarbetet och det faktum att två miljarder människor saknade tillgång till modern energi. De såg också att den tekniska utvecklingen i fråga om nya energislag och produktions- och distributionsformer skapade nya möjligheter. Vänsterpartiet konstaterade i sin motion 2000/01:U203 (v) att det fanns svenska företag, som var tekniskt skickliga på att utveckla förnyelsebara energikällor och krävde att Sida fick i uppdrag att förbereda ett biståndsprojekt till stöd för Armeniens utveckling av förnyelsebara energikällor.

I motion 2001/02:U245 (v) framhöll Vänsterpartiet att det svenska stödet till energisektorn i Eritrea hade lagt en bra grund för fortsatt utveckling för att förse fler delar av landsbygden med elektricitet. De ville se en fortsättning på detta stöd efter 2002, vilket också utskottet var positiva till. Samtidigt varnade utskottet för att konflikten mellan Eritrea och Etiopien gjorde situationen osäker.

Kristdemokraternas motion 2001/02:U233(kd) pekade på den stora utmaningen att förena de fattiga och elektricitetslösa människornas behov med en stigande global energikonsumtion. De fattigaste länderna behöver hjälp med att genomföra s.k. teknisksprång för att hoppa över de smutsigaste leden i moderniseringsprocessen. Ett tydligt exempel gäller energisystem, fyllde de på med i reservation 13, 2001/02:UU2. Utskottet försäkrade då att stödet för hållbar utveckling tillmättes stor vikt i det svenska biståndet. Forskningssamarbete med institutioner i u-länder skulle stärka deras kapacitet vad gällde nya teknologier. Tillgången på energi var ett viktigt instrument för u-ländernas utveckling. Många aktörer måste samverka: *”Offentliga myndigheter såväl som privata företag i både den industrialiserade världen och i utvecklingsländerna måste alla engageras. Energitillgången skulle dessutom vara förnybara och koldioxidutsläppen skulle minska.”* (2001/02:UU2).

Kristdemokraterna fortsatte sin mission för de förnybara energikällorna. I Reservationen Internationella miljöfrågor 2004/05:UU2 pekade de på det stora behovet av

s.k. grön teknik med tanke på den mycket snabba ekonomiska utveckling, som många utvecklingsländer genomgått under senare år. Om mer satsningar gjordes på alternativ energiteknik (t.ex. biomassa och olika former av direktverkande solenergi) skulle mycket stora miljövinster kunnat göras.

Miljöpartiet föreslog i motion 2005/06:U340 ökad odling av energigrödor, eftersom detta skulle säkra både livsmedelsförsörjning och ge minskad global klimatbelastning. Utskottet hänvisade då till regeringens planer för 2006, där åtgärder för förnybar energi och minskad klimatpåverkan ingick. Utskottet höll med regeringen om att bistå utvecklingsländerna i omställningen från fossila bränslen såsom olja och kol till förnybar energi (2005/06:UU2).

Varken utskottsbetänkanden eller propositionen 2005/06 uttrycker tydligt att den socialdemokratiska regeringen förberedde något omtag för biståndet. Jag kan se vissa tecken på detta. Politiken för global utveckling krävde en starkare förankring i det svenska samhället av biståndet men det var oklart hur. Utvärderingen av forsknings-samarbetet och kredit- och garantiutredningen var sannolikt tänkta som underlag i en sådan diskussion. Planerna på att etablera ett forum kring bistandsfrågor med många sorters samhällsaktörer föll också in i denna nyordning liksom återuppväckandet av det bredare samarbetet. Även kring den förnybara energin finns det tecken på nytänkande. Regeringen föreslog 2005 en särskild miljötekniksatsning och regeringskansliet arbetade med att ta fram en handlingsplan och konkreta förslag till hur gränssnittet svensk utvecklingspolitik och svenskt näringsliv ömsesidigt kunde stödja varandra. Bland annat planerades för stöd till projektförberedande insatser inom miljö- och energiområdet.

Socialdemokraterna förlorade valet 2006 och Alliansregeringen fick ärva Politiken för Global utveckling och diverse förberedelser. De planerade medlen för bl.a. förberedelsearbete inför miljöteknik och energisatsningar skickade Alliansregeringen till Swedfund (2006/07:UU2). Alliansregeringen lade upp sin biståndspolitik i tre tematiska prioriteringar. Energifrågor skulle hanteras inom den tematiska prioriteringen Miljö och klimat bredvid klimatanpassning, miljö och säkerhet samt vatten. Energisatsningarna blev i Alliansregeringens politiska utsagor i hög grad en del av paketet:

- En klimatsatsning 2009-2011 med 4 miljarder kronor för klimatåtgärder i utvecklingssamarbetet skall bland annat bidra till utvecklingsländers åtgärder för att minska halten av växthusgaser (2008/09:UU2).
- Regeringen beslutade 2010 om en policy för miljö och klimat. För energifrågorna är två av de föreslagna fem huvudområdena särskilt viktiga: förstärkt institutionell kapacitet inom offentlig förvaltning och ökad tillgång till hållbara energialternativ. Ett tredje huvudområde, hållbar utveckling av städer, innebar också en utmaning inom energiområdet. I utskottets listning av vad som ingick syntes tekniköverföring; miljömässigt hållbar energi och energieffektivisering (2010/11:UU2).
- Regeringen formulerade det övergripande målet för Sveriges stöd till miljö och klimat: förbättrad miljö, hållbart nyttjande av naturresurser och stärkt motståndskraft mot miljöpåverkan och klimatförändring i utvecklingsländer samt begränsad klimatpåverkan (2011/12:UU2).

- Regeringen sträckte ut sin klimatsatsning över ett fjärde år 2012 med samma totalbelopp. Stöd gavs för tekniköverföring och för att exempelvis plantera ny skog och förbättra jordmånen. Även satsningar på miljömässigt hållbar energi och energieffektivisering, miljö och säkerhet samt vattenfrågor ingick (2011/12:UU2).
- Regeringen rapporterar att Sverige är engagerat i finansiering av drygt 40 bilaterala energiprojekt i utvecklingsländer genom Kyotoprotokollets Clean Development Mechanism (CDM) och med utgångspunkt från världsländets egna prioriteringar. Engagemanget bidrar till hållbar utveckling och tekniköverföring (2012/13:UU2).
- Regeringen rapporterar att medel har kanaliseras via Världsbankens klimatfonder och multilaterala utvecklingsbanker som medverkar i finansiering av investeringar i förnybar energi och energieffektivisering (2012/13:UU2).

Alliansregeringens ansats till energifrågorna och den förnyelsebara energin innebär en tydlig internationalisering av detta bistånd. Förutom medlen till Swedfund finns inga idéer om svensk tekniköverföring i propositioner eller utskottsbetänkanden. Med internationaliseringen öppnade de för en nygammal form av kritik.

Miljöpartiet har under Allianspartiet varit det mest aktiva oppositionspartiet kring energifrågorna. Framförallt var Miljöpartiet aktivt i en kritik av satsningarna på förnybar energi genom Världsbanken. I reservation 2004/05:UU2 skrev de att "banken säger sig vilja satsa på förnybar energi men gör tvärtom". Banken hade inte gjort några uppskattningar av växthusgaser som släpps ut från många av deras projekt. Partiet återgav beräkningar från folkrörelser som hävdade att sedan klimatkonventionens undertecknande hade banken satsat 16 gånger så mycket på fossilenergi jämfört med förnybar: "Sverige bör aktivt verka för en ändring av inriktningen i Världsbankens energiutlåning", sade Miljöpartiet då och krävde att regeringen skulle rapportera till riksdagen kring detta. Miljöpartiet upprepade argumentationen i motion 2005/06:U341 (mp) och i en reservation i betänkandet 2005/06:UU2.

Vänsterpartiet och Miljöpartiet kom tillbaka till frågan i en reservation 2004, men skiftade nu fokus i kritiken till Världsbanken och klimatfrågan. Reservanterna konstaterade att Världsbanken fortfarande satsade på väldigt storskaliga projekt såsom dammbyggen, projekt för utvinning och export av fossila bränslen, pappers- och massafabriker, stålverk eller gruvindustri. Frivilligorganisationer oroade sig över påverkan på människor och miljö. Sverige borde därför agera för att IMF bidrog till Kyotoprotokollets genomförande och att lån till utvecklingsländerna skulle användas för att nå klimatmålen.

2010 begärde Miljöpartiet i motion 2010/11:U1 att regeringen skulle agera för att Världsbankslån skulle gå till förnybar energi i stället för till fossila bränslen. Utskottet konstaterade att Världsbanksgruppen hade utvecklat flera finansieringsinitiativ som skulle bistå länder att hantera klimatförändringar och att mer än 40 % av Världsbanksgruppens årliga åtaganden på energiområdet gick till förnybar energi och energieffektivisering. I en gemensam reservation med Vänsterpartiet gick Miljöpartiet till motangrepp mot regeringens anspråk på att ha bidragit till att Världsbankens stöd till förnybar energi har ökat de senaste åren. Reservanterna hänvisade till uppgifter som visade att Världsbanken gav fem gånger mer lån till projekt som avser fossilenergi

än till sådana som avser förnybar energi. Regeringen hade dessutom stöttat Världsbankens utlåning till Sydafrika där man skulle bygga världens fjärde största kolkraftverk (2010/11:UU2).

## Landsbygdens energi

I detta avsnitt ska jag beröra hur riksdagen behandlat energifrågorna för landsbygdsbefolkningen. I den borgerliga trepartiregeringen i början av 1980-talet var denna fråga tydlig i argumentationen för ett Miljö-, markvårds- och energianslag. Utskottet pekade 1981 på möjligheten att programmen för landsbygdsutveckling innehöll projekt, som inriktades på energiframställning för landsbygdens behov samt att uppbyggnad av infrastruktur för kraftförsörjning kunde vara nödvändig för att öka sysselsättningen och främja industriutvecklingen på landsbygden (1981/82:U20). Från det bredare samarbetet nämndes exempel som stöd till minikraftverk på Jamaica (1980/81:UU20).

Med viss stolthet nämns byskogsprogrammen, eftersom deras utformning uppfyller flera biståndspolitiska syften: *”De är inriktade på de fattigaste grupperna på landsbygden och låter dessa i hög grad delta i utformningen och genomförandet. De främjar sysselsättningen genom sin arbetsintensiva karaktär. Genom en ökad tillgång till brännved i byarnas omedelbara närhet underlättas kvinnornas traditionella uppgift att samla ved. Tillgången på bränsle ökar samtidigt som jordbruksproduktionen kan höjas, dels genom minskad erosion, dels genom att kreatursgödsel kan användas på åkrarna i stället för som bränsle”* (1981/82:U20). Även Socialdemokraterna lyfte fram byskogsprogrammen sedan de tagit makten. De nämnde bland annat att de största programmen genomfördes i Indien (1983/84:UU15) men att projekt också pågick i Etiopien, Kenya och Sri Lanka (1985/86:UU15).

Sedan biståndet övergivet sin satsning på helhetslösningar för landsbygden i slutet av 1980-talet var det ganska tyst om brännveds- och kolproblematiken. Först 2000 fick frågan en ny dimension, när regeringen i sin proposition berättade att nya finansieringsformer hade prövats bl.a. i form av en kreditfond för landsbygdselektrifiering samt kombinationer av mjuka krediter och gåvor(2000/01:UU2). 2007 påminde Miljöpartiet om att många fattiga kvinnor och barn fortfarande vandrar varje dag i timmar för att hämta vatten och ved. Grundläggande infrastruktur för vatten och energi måste därför utformas efter kvinnors och barns behov och förutsättningar, minst lika mycket som efter mäns (2007/08:UU2, Särskilda yttranden 3. (mp)).

Denna påminnelse gör att jag vill återberätta några observationer, som gjorts i utvärderingar av de ”nya” programmen för landsbygdselektrifiering. Dessa har satts upp som fonder (Rural Energy Funds, REF) i samarbetsländerna, t.ex. Zambia och Tanzania, utanför de statliga energibolagen. Meningen är att de skall kunna hantera finansiellt kapital både från gåvobistånd, biståndskrediter och privata investerare. Sverige har bidragit till kapacitetsutveckling i de lokala organisationer, som driver fonderna (Rural Energy Agencies, REA). Systemet har utformats av Världsbanken utifrån en mer eller mindre tydlig privatiseringsagenda. Privata aktörer ska kunna söka medel för projekt för att ge fattiga landsbygdsinvånare tillgång till elektricitet.

Utvärderingarna av programmen i Tanzania och Zambia<sup>46 47</sup> visar att alltför många av de få privata aktörer, som fått medel inte lyckats genomföra sina projekt på ett tillfredställande sätt. Merparten av projekten har genomförts av de statliga energibolagen, som i båda länderna var de som bedömdes ha kompetensen. Jag ställer mig frågan varför givarna i så fall envisas med att sätta upp organisationer parallellt med landets egna. Detta strider ju mot andan i Parisdeklarationen om att använda landets egna strukturer och institutioner.

Det är också slående att projekten för kapacitetsutveckling inriktats på organisationernas förmåga att hantera fonderna administrativt. Kompetens saknas att göra tekniska bedömningar av projektförslag. Kompetensen att genomföra projekten var också svag som vi sett ovan. Min reflektion är att givarna under femtio års bistånd har glömt att projekten måste förverkligas av människor i en materiell värld, inte i den låtsasvärld som består av policyer och strategier.

## Kapitel 11

### **Diskussion: Har svensk biståndspolitik givit förutsättningar för innovationer och innovationssystem i utvecklingsländer?**

För mig har genomgången av Utrikesutskottets betänkanden om det internationella utvecklingssamarbetet eller biståndet rest fler frågor än svar. Jag har också fått svar på en mängd frågor jag inte ställt i denna avhandling. Det är min förhoppning att sammanställningen ska kunna användas av alla som söker orientering om svensk biståndspolitik. I detta sista kapitel begränsar jag mig till att sammanfatta och diskutera svaren på mina forskningsfrågor.

#### **Har svensk biståndspolitik skapat förutsättningar för utvecklingsländerna att formulera sin innovationspolitik?**

Det finns två svar på denna fråga:

1. Nej, svensk biståndspolitik har inte i sin helhet och inte på lång sikt skapat förutsättningar för utveckling av innovationssystem i utvecklingsländer
2. Ja, svensk biståndspolitik har, kanske mer än andra givarländer, stundtals både pekat ut vägar för att stärka komponenter i innovationssystem och för att stärka samverkan mellan dessa komponenter. Detta bejakande svar bleknar dock över tiden.

Jag menar att det bestående intrycket är att svaret Nej är det mest korrekta. De viktigaste förklaringarna till detta är:

- När ”oberoendemålet” övergavs försvann samtidigt motiven att hjälpa till att stärka produktionssektorerna i utvecklingsländer. Senare års diskussioner om privatsektorutveckling har inte haft samma tyngd som det tidiga biståndets inriktning på att stärka infrastruktur, industri och jordbruk i u-länder.
- Grundinställningen att skapa förutsättningar för fattiga människor har inte i sig förskjutits. Men när tillväxtmålet och fördelningsmålet ersattes av de fattigas perspektiv, innebar detta en förskjutning som kan, och har, misstolkats till att biståndet får en roll som riskerar att bli till välgörenhet.
- Med tyngdpunktsförskjutningen till demokratimålet, och omformuleringen av biståndsmålen med betoning på mänskliga rättigheter, har riksdagsdebatten och biståndet flyttats från teknikfrågor till frågor som sätter människor i fokus. Fokus på demokrati, MR och jämställdhet innebär dessutom att värderingsfrågor tar upp utrymmet. Debatten har dessutom fokuserats på de politiska delarna av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. De delar som handlar om försörjning, arbetsliv, utbildning, kultur och vetenskap har inte alls fått samma uppmärksamhet. De materiella förutsättningarna för fattigdomens utplånande har kommit i skymundan i debatten.
- Fokuseringen på demokrati och mänskliga rättigheter har allt mer kommit att förknippas med marknadsekonomi, frihandel och fri företagsamhet. Dessa begrepp svävar fritt ovanför de produktiva sektorerna och ger ingen vägledning i sig hur dessa ska kunna utvecklas på ett systematiskt eller systemiskt sätt.
- I fokuseringen på demokrati och mänskliga rättigheter har referenser gjorts av de borgerliga till uppbyggandet av marknadsekonomins institutioner, vilket socialdemokraterna senare omtolkade till god samhällsstyrning. I riksdagens biståndspolitiska debatt har det aldrig gjorts några tydliga definitioner av vilka dessa institutioner är och vad de skulle åstadkomma. I den borgerliga definitionen av dessa marknadsekonomins institutioner redovisas rättsstaten, utbildning och hälsa. De två senare innebär en förskjutning in i den reproduktiva delen av samhällsekonomin, särskilt som tyngdpunkten inom utbildningsbiståndet skulle ligga på grundskola. Yrkesutbildning, som förknippas med produktionen, försvann ut ur den biståndspolitiska debatten redan på 1970-talet. Endast sporadiska inlägg har gjorts om högskoleutbildning och stipendieverksamhet.
- Det ”nya policy-biståndet” innebär en förskjutning in i den politiska sfären. I detta skulle det kunna ligga en möjlighet att också stödja utvecklingen av innovationspolitik i utvecklingsländer. Inriktningen på god samhällsstyrning skulle kunnat ge ett systematiskt stöd till de olika sektorer som ger byggstenar till ett innovationssystem. Istället har kopplingen mellan villkor, skuldavskrivningar och kraven på politiska och ekonomiska reformer kommit att handla om andra saker:
- Demokrati och god samhällsstyrning har förknippats med flerpartisystem, samtidigt som kraven på politiska och ekonomiska reformer varit så styrande att utrymmet för en sann pluralism blivit minimalt
- God samhällsstyrning har i allt större utsträckning förknippats med hanteringen av biståndsmedel och åtgärder mot korruption.
- Givarsamordningen kring sektorsprogram och generellt budgetstöd har bidragit till ett policybistånd som kretsar kring ”minsta gemensamma nämnare”, där nya lösningar har svårt att ta plats.
- En tydlig motsägelse finns mellan biståndets villkor att staterna ska respektera de mänskliga rättigheterna och att näringslivet tämligen förbehållslöst kan få ansvara för biståndsmedel. I den nyliberala doxan ses marknadsekonomin som en försvarare av de mänskliga rättigheterna, men flera inlägg i riksdagsdebatten ifrågasätter om detta också gäller i praktiken.

Sammantaget innebär dessa förskjutningar i riksdagens biståndspolitiska debatt att utrymmet för att stödja utvecklingsländernas ansatser till innovationspolitik minskat drastiskt under åren. Det har genom åren förekommit flera motioner och propositioner som skulle kunnat leda till ett innovationsperspektiv på biståndet. Ett tydligt exempel är från Industribiståndsutredningen 1972 som pekade på att Sveriges kapacitet att kombinera industriinsatser med forskning och produktutveckling kunde byggas ut och inriktas utveckling av s.k. u-landsanpassad teknologi. 1981 reserverar (1981UU20 reservation 9) sig oppositionspartiet Socialdemokraterna mot den borgerliga regeringens strävan att gå förbi staten i mottagarländerna: *”Det är därför en väsentlig utgångspunkt att samarbetet förutsätter statlig medverkan. I u-länderna är det ofta regeringen eller ett överordnat statligt organ som är avtalspartner. Man har haft svårt att i Sverige hitta en central motpart. På svensk sida finns det behov av en samordning av olika myndigheters och institutioners verksamhet. Behovet av samordning på svensk sida förstärks av att allt fler u-länder vill föra över kunskap och teknologi i hela färdiga system snarare än enskilda produkter.”* I den Afrika-politik som formulerades 2007 pekades innovationer ut som ett viktigt och möjligt område för svenskt stöd. I den nya instruktionen till Sida från 2010 pekade regeringen ut att Sida skulle arbeta på att finna innovativa former för biståndet. Sida i sin tur, använde denna formulering i instruktionen till att utreda hur Sida också skulle kunna arbeta med innovationer i utvecklingsländerna. Sedan detta arbete avslutades våren 2012 är det oklart vart det kan leda. I avvaktan på en ny biståndspolitisk plattform, som utlovats av regeringen sedan 2011, är t.ex. programmen för aktörssamverkan lagda på is.

## **Hur har svensk biståndspolitik uppmärksammat innovationer för inkluderande utveckling?**

Det övergripande målet från 2003, att skapa förutsättningar för fattiga människor att förändra sina levnadsvillkor, innehåller i allt väsentligt en utmaning för att arbeta med innovationer för en inkluderande utveckling. Förtydligandet att biståndet skall utgå från de fattigas perspektiv understryker om något en sådan möjlighet till innovation. Samtidigt förefaller policybiståndet och det nya resultatintriktade biståndet sväva långt bortom de fattiga människornas möjligheter till inflytande. Givarkoordineringen och dialogen med ländernas regeringar förskjuter i sig biståndshandläggarnas arbetsfält allt längre bort från de fattiga. Inriktningen på resultatredovisning förskjuter i sin tur biståndshandläggarnas arbete in mot skrivbordet och dataskärmarnas tabellverk, snarare än ut mot den verklighet där de kan möta de fattigas behov.

I riksdagens debatt är det en tydlig skillnad mellan tidigt och sentida bistånd i definitionerna av och diskussionerna om fattigdom. Jag vill mena att riksdagen här gått från en debatt kring konkreta ting till abstrakta begrepp.

På det tidiga 1970-talet (exemplen är hämtade från betänkandet 1971) menade propositionen med referens till SIDA:s bedömning att *”Biståndsinsatser inom jordbruk, vattenförsörjning, hälsovård och familjeplanering, skolbyggande och yrkesutbildning bör, såsom styrelsen framhåller i sin senaste anslagsframställning, utformas så att de direkt når gemene man i samhället.”* Utskottet hänvisar också till FN-strategin för det andra ut-

vecklingsår tiondet. I denna lyfts stödet till u-ländernas industrialisering fram: "... varigenom rådande skillnader i världen kan avskaffas och välståndet kan tillförsäkras alla". Tre drag är tydliga i detta:

- Biståndet var en spegling av den generella välfärdspolitiken: "Gemene man" ska få del och "välståndet kan tillförsäkras alla".
- De föreslagna biståndsinsatserna inriktas på de produktiva såväl som de reproduktiva sektorerna i samhället
- Biståndet har såväl lokala som globala dimensioner, där biståndsprojektens inriktning på gemene man kombineras med försök till internationella överenskommelser som kan underlätta u-ländernas deltagande i internationell handel och produktion.

1980, efter oljekriser och ekonomiska kriser, konstaterade utskottet att u-länderna skiktats. De något rikare fortsatte expandera sin produktion och industrivaruexport medan de fattigaste u-länderna fått se sin situation alltmer försämrad. FN:s tredje utvecklingsår tionde, 1980-talet skulle därför bli mycket kritiskt för de fattigaste länderna. Med hänvisning till Brandt-kommissionens ord levde dessa på *"en tunn gränslinje mellan överlevnad och katastrof."* Kombinationen av resursbrist, energikris och ett snabbt växande befolkningstryck på miljöresurserna hotade att leda till såväl social som ekologisk katastrof. *"Endast en klart produktivitetsfrämjande jordbrukspolitik, ägnad att sysselsätta u-landsbefolkningarnas majoritet, har utsikter att vända utvecklingen"*, skrev utskottet i sitt betänkande 1980, och ville också kombinera med insatser för miljö, markvärd och energiförsörjning. Hälsa och primärbildning var fortsatt viktiga områden att stödja.

- En viss resignation syns i dessa utsagor, där möjligheten till industrialisering övergavs för de fattigaste länderna.
- Jordbruket och dess miljöproblem står i fokus för produktionsinriktat bistånd.
- Insatserna inriktas på u-landsbefolkningarnas majoritet, med undermeningen att denna består av de fattiga människorna i behov av försörjningsmöjligheter.

Tio år senare, 1990, pekade analyserna på att jordbruksproduktionens tillväxt fortsatt var viktig. Nytt var ett fokus på kvinnornas betydelse för såväl produktionen och den ekonomiska utvecklingen, liksom för miljöproblemens lösning. Utskottet lutade sig detta år på att UNDP's rapport (Human Development Report 1990) och Världsbanken (World Development Report 1990) sagt att det fanns *"realistiska möjligheter att avsevärt minska antalet fattiga i världen om man tillämpar en utvecklingsstrategi som kombinerar ekonomisk tillväxt med en rättvisare resursfördelning och sociala insatser."* En stor del av lösningarna låg hos de industrialiserade länderna. Dessa måste minska sin protektionism, öka resursflödena, ge skuldlettningar och skapa en stabil världsekonomisk omgivning. Inför den kommande miljökonferensen i Rio dök en ny gammal analys upp i utskottsbetänkandet: *"Den snabba befolkningstillväxten bidrar starkt till fattigdomen i u-länderna."*

- Inriktningen på kvinnor i biståndet innebar att det svenska biståndet börjat sin väg bort från tanken på ett bistånd till "gemene man" för att uppmärksamma särskilda grupper

- Produktionsförhållandenas internationella dimension var fortfarande närvarande, med ett tydligt ansvar förlagt till de industrialiserade länderna

År 2000 hade både internationella konferenser och organisation samt Sida och regeringen gjort nya försök att definiera fattigdomsriktningen i biståndet. Nu stod den extrema fattigdomen i fokus och fattigdomsbekämpningen skulle handla om att *”främja den ekonomiska utvecklingen för de allra fattigaste”*, genom att förbättra hälsovården, säkerheten och utbildningsnivån och att främja en hållbar ekologisk utveckling. I utskottets analys innebar en god utvecklingspolitik bl.a. att verka för en lättad på handelshinder och stöd till företag i utvecklingsländerna för att klara den internationella konkurrensen. Effektivast i sin fattigdomsbekämpning var länder som hade integrerats i den globala ekonomin. Investeringar från utlandet hade hjälpt dem komma i denna situation. Debatten detta år var mycket sökande, med en nästan fullständig katalog på förslag i motioner på vilken typ av insatser som var viktigast.

- Fokuseringen på de allra fattigaste innebar att polariseringen mellan de generellt och de specifikt riktade insatserna blev tydlig. Men det gjordes ingen analys av sambanden mellan den extrema fattigdomen och möjligheterna att attrahera externa resurser. De två polerna kunde därför inte förenas, och inriktningen på den extrema fattigdomen blev riktmärke
- Debatten år 2000 andas både av kraftsamling och en känsla av tidigare misslyckande. Sökandet efter lösningar dominerar debatten.

År 2010 hade sökandet efter lösningar på fattigdomsproblematiken ersatts av en hård kodifiering av fattigdomsriktningen, både nationellt svenskt i PGU och internationellt i Milleniemålen samt i Parisdeklarationens riktlinjer för hur bistånd borde bedrivas utifrån samarbetsländernas prioriteringar. Klimatproblematiken, efter misslyckanden och överenskommelser vid Köpenhamnskonferensen 2009, klev in som en ytterligare svårighet att hantera. Alliansregeringen medgav i sin resultatskrivelse *”Att identifiera och förmedla de komplexa samband som finns mellan miljö, fattigdomsminskning och tillväxt är en utmaning”*. Detta uttalande utmanades ytterligare av att oppositionen i en gemensam motion U 300 (s, mp, v) underströk att finansiering av klimatåtgärder inte fick gå ut över fattigdomsbekämpning. Även Centern och Kristdemokraterna ville hålla isär finansieringen av klimatåtgärder från biståndet, men såg gärna att åtgärderna kombinerades med fattigdomsbekämpningen. Kopplat till detta framfördes Centerns förslag om grön teknik och tekniköverföring, men utan att närmare beskriva hur denna skulle ske. Vänsterpartiet anslöt sina krav på ökade insatser för fattigdomsbekämpning i motion U 298 till Milleniemålen och ville också att regeringen i landstrategierna skulle uppmärksamma att fattigdomsbekämpning i städer kräver andra strategier än på landsbygden. Utskottet påminde om att ett delmål under milleniemålen är att åstadkomma förbättring för invånare i slumområden.

- Beskrivningen av en ökad komplexitet motsvaras inte av en närmare analys hos utskottet om vilken typ av insatser som behövs, och inte heller av någon analys av Milleniemålen eller Parisdeklarationen i förhållande till den nyuppträckta komplexiteten.
- Särskiljandet av olika gruppers fattigdom fortsätter, bl.a. med iakttagelserna om landsbygdsbefolkningens olika villkor jämfört med stadsbefolkningens.

Möjligheterna till en innovationspolitik, som inriktas på en inkluderande utveckling, har över åren delvis förstärkts genom medvetenheten om olika gruppers särskilda behov. Detta står i motsättning till generella insatser som riktas till allas fromma. Samtidigt har denna specificering kopplats till att förslagen på åtgärder glidit från produktion till reproduktions- och konsumtionssfärerna. Det skulle kunna innebära en öppning för de innovationssystemmodeller baserade på de sociala sektorerna som Arocena och Sutz (2012) föreslår.

En förutsättning för detta är dock att riksdagen överhuvudtaget skulle börja uppmärksamma möjligheter till innovation och innovationspolitik i biståndet. Riksdagen måste då våga sig på en diskussion om teknikfrågor som länge varit frånvarande i bistånddebatten. Enstaka, men diffusa förslag har syns. Det senaste var Centerpartiets förslag om grön teknik. Det skulle också kräva att de generella hänvisningarna till allmänna internationella och nationella överenskommelser ersätts med en mycket mer detaljerade debatt om olika sakfrågor. Om debatten inte tar steg i denna riktning är faran att biståndet i alltför hög utsträckning förblir välgörenhet. P T Bauers kommentar skulle vara: ”Vad var det jag sa!”

## **Hur har biståndspolitikerna sett på energipolitik och energiteknik?**

I det första avsnittet i kapitel 10 visade jag hur debatten om energi intensifierades kraftigt i slutet av 1970-talet. Riksdagsdokumenten säger i klartext att detta handlade om den u-ländernas utsatta situation i förhållande till höjda oljepriser. I debatten betonades behovet av att hitta andra energikällor som skulle kunna minska u-ländernas beroende av energiimport. Den offentliga debatten i Sverige under denna period handlade mycket om förnybar energi som alternativ till kärnkraft och olja. Jag har inte sett några hänvisningar till detta i riksdagsdebatten. Det ledande regeringspartiet, Centerpartiet, var starkt engagerade för de alternativa energikällorna. Sveriges stöd till FN:s konferens om förnybara energikällor kan därför delvis förklaras utifrån inrikespolitik, men inte enbart. I motioner och propositioner lyser en tro på de alternativa energikällornas möjligheter för utvecklingsländerna. Att energibiståndet blev den första verksamhet där SIDA fick uppdrag att utarbeta riktlinjer för dialog med mottagarländerna visar på styrkan i engagemanget hos, åtminstone delar av, de borgerliga trepartiregeringarna.

Energibiståndet var som störst under 1980-talet och 1990-talets första hälft. Trots detta var det inte samma engagemang i energifrågorna. Kotmale-projektet, det stora vattenkraftsbygget i Sri Lanka blev en modell för kommande projekt och projektidéer. Precis som SIDA:s riktlinjer pekade på så var vattenkraften det starka kort av svensk kompetens, som bistandsmyndigheterna kunde spela ut. Utifrån presentationen i Kapitel 2 var detta starka kort ett resultat av ett tidigt svenskt ”innovationssystem” med stark samverkan mellan politik, företagsamhet och universitet som utbildare av kraftverksbyggare och el-ingenjörer. Det var också dammbyggena som mötte stark kritik från Miljöpartiet, Vänsterpartiet och i viss mån från Centerpartiet under 1990-talets senare del. Regeringens tidigare försök att ställa två miljöproblem mot varandra, avskogning mot miljökonsekvenser av dammbyggnader, lyckades inte övertyga.

De alternativa, förnybara energikällorna fanns fortsatt med i forskningssamarbetet och som mindre försöksprojekt inom biståndet. Under det socialdemokratiska 1980-talsstyret glömde Sverige snart nog bort sitt åtagande i FN-konferensen om förnybar energi 1981. Centerpartiet försökte blåsa liv i engagemanget efter det att Brundtlandt-rapporten publicerat ett helt kapitel om det gemensamma ansvaret för energiförsörjningen. Svaret blev, som jag visat, att energifrågan hänvisades som en del fråga inom miljökonferensen i Rio 1992. Vid denna konferens blev energifrågan också en del av klimatproblematiken sedan klimatkonventionen undertecknats. Med miljö och klimat som utgångspunkt har nya motioner författats för att propagera för satsningar på de förnybara energikällorna och på s.k. ”grön” teknik. Energibiståndet fick alltså sin plats inom det biståndspolitiska miljömålet. På senare tid har energibistånd blivit en del av huvuddraget hållbar utveckling.

I förhållande till de biståndspolitiska målen är det tydligt att den ökade tyngdpunkten på demokratimålet har inneburit att utrymmet för energibiståndet minskat. Detta syns tydligt i OECD-statistiken över svenska biståndsbeslut. Demokratimålet, med krav på villkor och dialog, bidrog också till det s.k. ”policybiståndets framväxt. Detta var även en konsekvens av att demokratimålets kopplades allt starkare till marknadsekonomi och frihandel. Biståndet ska i en sådan världsbild hjälpa staten i samarbetsländerna att underlätta för marknaden. I OECD-statistiken syns att Sverige lagt en betydligt större andel av sitt energibistånd på policyfrågor i jämförelse med andra biståndsgivare aktiva inom energisektorn. Denna bild bekräftas av att kompetensprofilen hos svenska deltagare i energiprojekt förändras från maskin och anläggningsleverantörer till konsultfirmor<sup>48</sup>.

I min läsning av utskottsbetänkandena ser jag tydliga kopplingar mellan hanteringen av energifrågorna och det slopade oberoendemålet. Vid upprepade tillfällen, och under olika regeringar, kopplas den ökade skuldbördan till de höjda oljepriserna och importberoendet. Under 1970-talet och 1980-talets början visas alternativa, lokalt baserade, energikällor upp som en del av lösningen på skuldbördan. Senare kunde betalningsbalansstödet innehålla en varuexport bestående av utrustning för kraftverk eller elnät. I biståndet till Indien på 1980-talet uttrycktes det tydligt att importstödet skulle övergå till ett rent energibistånd. När andra, internationella former av skuldhantering utformats, försvann sådana kopplingar mellan energi och skuld ur debatten. Därmed föll, tillsammans med oberoendemålet, en viktig argumentationslinje för satsningar på energibistånd. Detta, tillsammans med att ingen i riksdagsdebatten lyft energifrågan som central för tillväxtmålet eller fattigdomsmålet, bidrar till att förklara varför det varit möjligt att placera energifrågorna så långt ned på biståndets dagordning.

För Centerpartiet, och möjligtvis för de andra borgerliga partierna, var det under 1980-talet ett misstag att så starkt förknippa krav på satsningar på förnybar energi med kravet på ett särskilt anslag för miljö, markvård och energi. Med facit i hand, som jag visat i Kapitel 5, är det lätt att se att den hårda argumentationslinjen från den borgerliga oppositionen tidigt avslöjades av socialdemokraterna som strategiska drag för att förändra hela inriktningen på det svenska biståndet. Energifrågorna fick därför inte den sakliga behandling av utskottet som de förtjänat mot bakgrund av deras betydelse för samarbetsländernas tillväxt, fattigdomsbekämpning, oberoende och miljö.

## Hur har biståndspolitikerna sett på frågor om teknikens roll och teknikval i utvecklingsländer? Biståndspolitikernas syn på teknikval har diskuterats inom fyra olika debatter

Moderaterna har upprepat pläderat för att biståndet skulle inriktas på områden där svenska företag har kunskap och erfarenhet. I debatten om avbindning av biståndet påtalades bland annat att konsekvensen av detta krav skulle bli att Sverige också gjorde teknikval åt utvecklingsländerna.

Under 1970-tal och 1980-tal motionerades det ofta om u-landsanpassad teknik. Det är något diffust i utskottsbetänkandena vad som menades. Det oftast förekommande draget är att teknik och industrisatsningar skulle vara sysselsättningsintensiva, anpassade till utbildningsnivån och till lokala förutsättningar. I praktiken blev detta vägledande vid teknikvalen t.ex. i Bai Bang projektet i Vietnam. Andra krav på anpassningen har varit att tekniken skulle vara fördelaktig för befolkningsflertalet, vara vardagsnära och inriktad på en basbehovsinriktad produktion. Förslag fanns också om att den anpassade tekniken skulle var småskalig. Den överförda, anpassade tekniken eller den nyutvecklade skulle inte heller bidra till att utarma u-ländernas resurser. Efterhand, på 1990-talet och under 2000-talet blir förslagen om anpassad teknik alltmer inriktade på miljön, på kretsloppsanpassning och så småningom på klimatanpassning. Två helt olika vägar till anpassning visas upp i motionsförslagen. Den första är att inrätta forsknings- och utvecklingsinstitut i Sverige med inriktning på u-landsanpassade teknik. Detta förslag kommer i två olika tappningar, först i slutet av 1970-talet och sedan i slutet av 1980-talet. Den andra vägen, som i sig bara föreslås en enda gång i början av 1980-talet, är att u-länderna måste få hjälp att utveckla sin kapacitet att göra teknikval och att anpassa tekniken till sina lokala förhållanden.

Forskningssamarbetet har redan från starten haft som ett viktigt delmål att hjälpa utvecklingsländer att stärka sin forskningskapacitet. Stödet för denna inriktning har varit kontinuerligt närvarande i riksdagsdebatten fram till millennieskiftet då forskningssamarbetet försvann ur blickpunkten. Argumenten för att stärka forskningskapaciteten var ursprungligen att u-länderna skulle kunna bedriva egen teknisk utveckling och kunna tillgodogöra sig forskningsresultat utifrån. Men även inom ramen för forskningssamarbetet diskuterades möjligheterna av att kombinera svenskt industri och forskningskunnande för utveckling av u-landsanpassade teknik. Argument framfördes också för forskning som skulle hjälpa till att rusta Sverige för att erbjuda bättre anpassad teknik. Den internationella forskningen t.ex. inom jordbruksområdet skulle också kunna vara till hjälp för u-länderna att träffa rätt teknikval. Riksdagen har också vid tillfällen efterlyst forskning som kan ge realistiska förutsättningar för landsbygdsutveckling med teknikval som en komponent. Olika motionärer och propositioner lägger tyngdpunkten olika mellan dessa tre former, inhemsk forskning, svensk eller internationell. Samverkan och samarbete dem emellan nämns sällan, ibland tydligt för att möjligheten inte slagit föreslagstillaren, ibland kanske för att det tas för givet att det är så det går till. Det finns dock en övervikt av förslag som går ut på att forska åt u-länderna i Sverige eller internationella organisationer. Tematiskt rör sig riksdagsdebattens inlägg om kopplingarna mellan forskning och te-

knik kring jordbruk, kring u-landsanpassad teknik, kring bio-teknik, IT och vacciner, framförallt mot HIV/AIDS, samt energiteknik.

Debatten om dammbyggen har i hög utsträckning handlat om en kritik av stora, oftast Världsbanksdrivna projekt, där teknikvalet enligt kritikerna gjorts utan miljökonsekvensbedömningar och analyser av de sociala effekterna av den valda tekniken. I denna debatt kan man ana, snarare än tydligt se, önskingar om mer folkligt deltagande i beslutsprocesserna kring teknikvalet.

Det intryck som dröjer sig kvar efter analysen av riksdagens syn på teknikval är att utvecklingsländernas möjligheter till egna val fått relativt liten plats. Frågan har antydningssvis berörts i argumentationen för att det svenska biståndet ska utgå ifrån samarbetsländernas behov istället för de svenska resursbasens erbjudanden, samt i debatten om avbindning. Teknikvalet har berörts i argumentationen för uppbyggande av forskningskapacitet, men framförallt vid tillfällen då denna debatterats internationellt i början och slutet av 1970-talet.

Det finns ett starkt paternalistiskt drag i debatten, där vi vet bäst även när vi säger att tekniken måste u-landsanpassas. Det går att läsa in en syn på utveckling där u-länderna för evigt skulle vara dömda att vara mottagare av ny teknik, inte producenter av sådan. Det allmänna pratet om att öka kapaciteten genom forskningssamarbete eller det tekniska samarbetet genom BITS utvecklas inte i riksdagsdebatten till någon konkret målbild för hur utvecklingsländer skulle bygga upp kunnande för att självständigt träffa teknikval.

## **Hur har biståndspolitiken uppmärksammat myndigheter, företag och organisationer som kan främja innovationer i och för utvecklingsländer?**

Biståndspolitiken har inte uttalat något tydligt uppdrag att främja innovation i och för utvecklingsländer till någon aktör. Däremot går det att tolka utsagor kring forskningssamarbetet, det tekniska samarbetet och inom kreditsystemet att dessa skulle kunna främja innovationer. Vid flera tillfällen har motioner handlat om att biståndsmyndigheten(rna) skulle samarbeta mer aktivt med företag, universitet och högskolor, andra myndigheter samt enskilda organisationer och folkrörelser. Ofta har svaret från utskottet blivit att detta redan sker inom det ordinarie biståndet.

Jag vill kort sammanfatta vilka former av samarbete med svenska aktörer som uppmärksammas i utskottsbetänkandena:

### **Forskningssamarbete**

Inom forskningssamarbetet samverkade SIDA under tidigt 1970-tal med Naturvetenskapliga forskningsrådet kring ekologisk forskning. Sedan den särskilda myndigheten för forskningssamarbete etablerats nämns inga sådana typer av samarbete i betänkandena. Det betyder inte att de inte förekommit, Sida har efter 1995 på olika sätt och i liten skala samverkat med forskningsstiftelsen MISTRA kring vattenforskning och forskning om urbana frågor, med VINNOVA kring innovationsfrågor, med Vet-

skapsrådet om utlysning av forskningssamarbete (Swedish Research Links). Inget av dessa samarbeten har debatterats i riksdagen.

Det blev inte heller någon debatt kring Alliansregeringens beslut att 2012 uppdraga åt Vetenskapsrådet att ansvara för svenska forskningsansökningar finansierade med biståndsmedel. Tidigare har detta anslag hanterats inom Sidas verksamhetsgren för forskning.

Exempel på andra aktörer inom forskningsområdet som lyfts fram i debatten har varit omnämmandet av Beijerinstitutet vid Kungliga Vetenskapsakademien (miljöekonomisk forskning) och ett motionsförslag 1991 om demokratiforskning med pengar fördelade både till SAREC och till Humanistiskt, samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

Den svenska biståndsfinansierade forskningen har på senare tid hanterats genom tre myndigheter, Sida, Folke Bernadotte Akademien och Nordiska Afrikainstitutet. De två förstnämnda har knappt nämnts i debatten under 2000-talet, med undantag av budgetförklaringar. Nordiska Afrikainstitutet har haft en särskild anslagspost genom många år, men med ett skiftande uppdrag från forskning till rådgivning och kontaktskapande.

I senaste omnämmandet från 2012: UU 2 berättas om att Statskontoret i sin granskning av Nordiska Afrika institutet också har uppdraget att genomföra en kvalitetsgranskning av forskningen. Statskontorets rekommendation är att Nordiska Afrikainstitutets forskningsfunktioner tas över av Uppsala universitet i form av en, möjligen, biståndsfinansierad centrumbildning. Övriga funktioner, som nordiskt samarbete och rådgivning till UD, tas bort ur uppdraget. Detta skulle dock inte hindra att UD och Sida använder sig av det nya forskningscentrets resultat. Förslaget är unikt i det svenska biståndets historia. Samtliga tidigare förslag om institutbildningar kring något utvecklingsproblem har avfärdats av utskottet. I detta fall handlar det om en ombildning och förslaget har därför troligen större möjlighet att få gehör.

I riksdagsdebatten och i praktiken har det alltså förekommit en rad olika möjligheter att finansiera och använda forskning. Dessa har varit allt ifrån särskilt inrättade myndigheter, till forskningsfunktioner inom dessa, samt användandet av de myndigheter som har det ordinarie ansvaret för forskning, som forskningsråd, stiftelser och lärosäten. Användningen har gällt både forskning inom Sverige som forskning i internationellt samarbete och i samarbete med utvecklingsländer. Inriktningen har varit starkt knuten till ett verksamhetsområde, som i fallet Folke Bernadotte Akademien där kopplingen till fred och säkerhetsfrågor är stark. I fallet med Nordiska Afrikainstitutet är inriktningen kopplade till en specifik region. SAREC, Sida och nu Vetenskapsrådet har haft en mer allmän inriktning på utvecklingsfrågor. För framtida förslag om organisation av utvecklingsrelaterad forskning och forskningssamarbete, genom propositioner eller motioner, finns det alltså gott om prejudikat att välja bland.

I vilken mån dessa prejudikat, dessa olika former att organisera forskning, skulle kunna användas för en innovationsinriktad verksamhet är däremot oklart. De motionsförslag som tidigare kommit upp, i slutet av 1970-talet och i slutet av 1980-talet om organisationsformer som skulle slå bryggor mellan forskning och företag samt mellan Sverige

och utvecklingsländer kring teknikutveckling möttes av kalla handen. De kom i en tid då världen ännu inte upptäckt begreppet innovationssystem. Liknande förslag till riksdagen skulle nu kanske mötas av en mer konstruktiv debatt. I den mån det framöver kommer att finnas någon riksdagsdebatt alls kring biståndet?

### **Företagsamhet**

Formerna för samverkan med näringslivet har varit ganska fasta genom åren. Den grundläggande motsättningen mellan det borgerligt förespråkade projektbiståndet och det socialdemokratiska landprogrammerade biståndet var i praktiken löst under 1980-talet. Uppdelningen mellan BITSs tekniska samarbete, krediterna, och Swedfund på projektsidan och SIDA:s landorientering å den andra var ett pragmatiskt sätt att få båda delarna. Vid sammanslagningen av dessa myndigheter till en förekom protester, men allteftersom tycks den borgerliga oppositionen ha accepterat landprogrameringen. Under Alliansregeringen har denna motsättning hanterats på ett minst sagt motsägelsefullt sätt. Samtidigt som Alliansregeringen beslutade om landkoncentration med undantag för t.ex. krediter och oberoende forskningssamarbete gick man fram med en konsolidering av den bilaterala biståndsbudgeten enligt de geografiska dimensionerna.

Den gamla modellen med många myndigheter pekade ut vägar för företagen att själva ansöka om medverkan i bistånd på flera sätt. Det tekniska samarbetet och krediterna hos BITS och projekt hos Swedfund gav möjligheter för näringslivets egna initiativ. SIDA:s upphandlingar på u-ländernas begäran var en annan möjlighet. Sammanslagningen av myndigheterna ströp succesivt kanalerna för egna initiativ. Skärpta upphandlingsregler, med Lagen om Offentlig Upphandling, LOU, och en ökad andel av det bilaterala biståndet i samverkan med andra givar länder ströp den andra. Utrikesdepartementet tillsatte redan under 1990-talet en enhet för projektexport som skulle stödja de svenska företagen i att vinna internationella upphandlingar.

Under 2000-talets första hälft blev den socialdemokratiska regeringen varse att den sammanslagna myndigheten gjort det svårare för aktörerna att delta. Kreditutredningen från 2006 och utvärderingen av forskningssamarbetet samma år pekar på en vilja att söka nya vägar. Under några år hade regeringen också diskuterat runt ”bredare samarbete”, likt den modell som trepartiregeringen tagit fram under 1970-talet. Uppdraget till Sida var att på nytt ta fram former för detta bredare samarbete dit näringsliv, enskilda organisationer, akademiska institutioner, myndigheter och kommuner skulle kunna ansöka om stöd för egna projektidéer. Allteftersom formerades detta till att kallas för Aktörssamverkan.

Alliansregeringen tog över detta initiativ, men i sin iver med landkoncentration och stramare tyglar gjorde de enligt min mening misstaget att gruppera aktörssamverkan ihop med kretsen av länder där biståndet skulle avvecklas. När avtalen med dessa länder är på väg att gå ut, står Sida och aktörerna frågande till vad som ska hända med aktörssamverkan. Företagen har på sätt och vis fått fri lejd genom Swedfund. Stödformerna hos detta utvecklingsbolag är långt ifrån flexibla. Samtidigt har styrningen, etiken och biståndsmässigheten hos bolaget ifrågasatts.

För utformningen av en framtida biståndsplattform skulle frågan om företagens medverkan i biståndet behöva utredas på nytt. Överenskommelsen från högnivåmötet om bistånd i Busan 2011 talar bland annat om inkluderande partnerskap för utveckling. Sådana partnerskap ges mening med ord som öppenhet, tillit och ömsesidig respekt. Lärande ligger också i kärnan. De olika aktörerna erkänns ha komplementära roller. Vokabulären skulle kunna vara hämtad ur en lärobok för innovationssystem. Dessa ord är det nya, i övrigt är avsnittet om den privata sektorns roll en listning av redan kända grepp i biståndsdebatten. Dessa skulle behöva kompletteras med det mer systematiska angreppssätt som studiet av innovationssystem lärt oss. Det skulle öka möjligheterna att skapa en verklig samverkan mellan företag och andra aktörer, inklusive stater kring den hållbara utvecklingens problematik.

### **Kommuner**

I initiativet kring aktörsamverkan lyftes kommunerna fram som en tänkbar aktör. Kommunalt samarbete inom biståndet har en lång, men ganska osynlig historia. 1975 lade den socialdemokratiska regeringen fram en proposition om kommunernas biståndsverksamhet. Denna gav kommuner och landstingskommuner rätt att ge bistånd vid katastrofer i form av utrustning, transport av denna och visst personalbistånd i samband med gåvan. Den senaste uppdateringen av denna lag är från år 2000. Då sammanfördes bestämmelserna om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd i en ny lag med förenklade bestämmelser. Tidigare krav på att kommuner bara fick ge bistånd vid katastrofer togs bort och kravet på att regeringen skulle godkänna kommunernas internationella bistånd ersattes av en anmälningskyldighet. I lagen klargjordes också att kommunalförbund, kommunala företag och regionförbund får bedriva tjänsteexport och biståndsverksamhet. Biståndet skulle kunna ges också till länder som inte är samarbetsländer i det statliga biståndet.

Bakgrunden till lagförändringarna var bland annat erfarenheter från de kommunala vänortsprojekt, som startat i biståndet till Östeuropa och de forna sovjetrepublikerna. Denna typ av samarbete fick en bred uppslutning i riksdagen, där i stort samtliga partier vid något tillfälle önskar mer eller förbättrade möjligheter för samarbetet. Centerpartiet presenterade det mest utarbetade uppdraget i frågan i motion U204 år 1998: ”svenska kommuner och landsting kan spela en viktig roll för att utveckla hälso- och sjukvården, tandvården, barnomsorgs- och skolverksamheten samt den kommunala och regionala plan-, miljö- och byggverksamheten”. Samma år presenterade utskottet stolt att 200 av 288 svenska kommuner var involverade i vänortssamarbete. Detta var en ökning med 15 bara från föregående år. Samtidigt menade utskottet att information till kommunerna om möjligheten var viktig och att Sida skulle öka sin kunskapsöverföring till kommunerna. Enligt kommunförbundet, skrev utskottet, så sökte de kommuner som redan hade samarbete nya pengar, men få nya kommuner hörde av sig. 2010 rapporterar utskottet att under de senaste 2 åren har 75 kommuner varit involverade i partnerskap. Det enda parti som under 2000-talet motionerat om ökat stöd har varit Miljöpartiet. Det kommunala samarbetet gick upp som en sol och ned som en pannkaka i takt med att Östbiståndet omvandlades till att skapa inträdesbiljetter för samarbetsländerna till EU.

Riksdagen öste samstämmtigt lovord över det kommunala samarbetet, presenterade ett digert uppdrag och röstade om lagändringar både 1994 och år 2000. Manegen krattades på många sätt, men denna biståndsform fick ändå inte spridning i det övriga biståndet. Programmet för aktörssamverkan gav vissa möjligheter, men även här lyser idétorken för tillfället.

Kommuner och regioner är självklara aktörer i uppbyggandet av innovationssystem. En biståndspolitik baserad på idéerna om innovationer för inkluderande utveckling skulle kunna dra nytta av de erfarenheter och möjligheter som redan finns för kommunalt deltagande.

### **Statliga myndigheter**

Riksdagen har aldrig debatterat vilken roll statliga myndigheter kan ha för biståndets genomförande på något samlat sätt. Det hänvisas i motioner, propositioner och utskottsutlåtanden till myndigheter i särskilda ärenden, men aldrig på ett sätt som definierar uppdrag eller arbetsfördelning.

Sida har däremot använt sig av svenska myndigheter under många år, framförallt inom förvaltningsstödet men också för andra uppgifter. Ofta är det i s.k. kapacitetsstärkande uppdrag som myndigheterna tilldelats roller. Exempel kan vara utbildning av poliser i Nicaragua med hjälp av svensk polis.

### **Enskilda organisationer**

De enskilda organisationerna har varit riksdagens favoritaktör. Framförallt har det varit de borgerliga i opinion som sett de enskilda organisationerna som ett alternativ till bistånd genom staten. De enskilda organisationerna har därför fått en framskjuten roll som demokratins spjutspetsar och de mänskliga rättigheternas beskyddare. Begreppet enskilda organisationer definieras oftast inte vid omnämmandet, men ibland förekommer listningar på vad som avses. En kort historik skulle kunna se ut så här:

Stödet till befrielse rörelser och i de krigsdrabbade länderna under 1970-talet gick ofta genom större humanitära organisationer som Röda Korset eller Rädda Barnen. Efterhand så anslöt sig också olika solidaritetsrörelser till leden, framförallt spelade de olika rörelserna kring Södra Afrika en roll. Utbildning till flyktingar skedde ofta genom FN:s försorg men även de humanitära organisationerna och solidaritetsrörelserna var med i det spelet. På senare tid har Svenska Afghanistan-kommittén blivit något av en symbol för en lyckad enskild organisation, som arbetat i en svår situation.

De missionsanknutna organisationerna har varit både en föregångare och ibland samspelare till de övriga. De har genom åren lyfts fram i riksdagsdebatten för deras erfarenhet och kunskap om u-ländernas situation.

De svenska enskilda organisationerna (nämnda i klump) har ansetts ha kunskaper som kunnat användas i landsbygdsutveckling och i kampen mot hiv. Förhoppningar har knutits i riksdagsmotioner till deras förmåga att utbilda sina systerorganisationer i administration såväl som sakkunskap.

De enskilda organisationerna nämns inte i samband med teknikutveckling som sådan, men i några fall kopplas två typer av enskilda organisationer till produktionen:

- Kooperationen får mycket utrymme i debatten ända fram till mitten av 1990-talet, framförallt motioner från Centerpartiet, men också i propositioner från Socialdemokraterna. De kooperativa organisationerna och företagen nämns ofta som möjliga aktörer i landsbygdsutveckling. Under 2006 och 2007 motionerar en socialdemokratisk riksdagsledamot, lite otidsenligt, om ökat stöd till Kooperation. Utskottet svarar 2006 att den svenska kooperativa biståndsorganisationen får ett väl tilltaget bidrag genom Sidas program för stöd till enskilda organisationer.
- Fackföreningar lyfts också fram som viktiga, inte bara av socialdemokrater eller vänsterpartister. Även moderaterna lyfter fram fackföreningar som viktiga aktörer i demokratiska samhällen. Det är dock Vänsterpartiet som för fram motioner om fackföreningarnas mer specifika roll, framförallt när det gäller arbetsmiljön och särskilt kvinnornas situation i arbetslivet. Fackföreningarna lyfts också fram som viktiga partners i internationella förhandlingar kring handel och multinationella företag.

Som en avslutning på denna genomgång om hur riksdagen talat om de möjliga aktörerna i ett innovationssystem vill jag ytterligare en gång lyfta fram den svenska organisation som enligt motionärerna skulle kunna hjälpa till med u-landsanpassad teknik. Det finns sex skäl att lyfta fram denna fråga:

1. Motionerna om stöd till organisationen Appropriate Technology Sweden är det närmaste riksdagen kommer att tala om en "mellanhand" i ett groende innovationssystem för inkluderande utveckling
2. I en av motionerna görs uttalanden som innebär en stark kritik av den modell för tekniköverföring som tillämpats i det svenska biståndet
3. Motionerna om detta stöd lämnas in under en period av 6 år, från 1988 till 1994, vilket är ovanligt för enskilda ärenden.
4. Riksdagsledamöter från fem riksdagspartier över blockgränser ställer sig bakom; m, c, mp, s och fp, vilket inte heller tillhör vanligheterna
5. Motionerna visade på att systemet för biståndsfinansiering hade alltför rigida gränser för att hantera ansökningar av detta slag
6. Utskottets hantering visar också på en vanemässig ärendegång och en oförmåga att förstå förslag som inte föll inom vanliga kategorier

Det marknadsliberala skiftet i svensk biståndspolitik var på väg att fullbordas när ATS ansökningar kom in. Inget stöd fanns då att få för förslag till anpassad teknik för den informella ekonomin i u-länder. Riksdagens habitus och biståndspolitikens skiftande doxa stängde den gången dörren för anpassad teknik och innovationsperspektiv i biståndet.

## Hur har biståndspolitikerna velat stödja lärande i företag baserade i utvecklingsländer och kunskapsöverföring från svenska företag?

Debatten om industrialisering och näringslivsutveckling i utvecklingsländerna har på många sätt och vid många tillfällen tangerat tänkandet i forskningen kring innovationssystem. Problemet är att debatterandet av olika systemkomponenter inte skett samtidigt och att de aldrig satts i förhållande till varandra.

Innovationssystemkomponenten ”yrkesutbildning” debatterades aldrig, men var från början en självklar del av det svenska biståndet. Den nämns även under 1970-talet och syftet med ett sådant stöd var att bidra till att lägga grunder för en kommande industrialisering.

Besvikelsen över en utebliven eller felriktad industrialisering skapade utrymme för debatt om u-landsanpassad teknik baserad på småföretagande och landsbygdsutveckling. Denna inriktning på debatten innehöll insikten om att hjälpen till u-länderna måste bygga på ett lärande i Sverige. Forskning och företag behövde arbeta tillsammans för att lära, utveckla och överföra sådan anpassad teknik.

Idéerna om anpassad teknik fick aldrig något materiellt fäste. Istället vann en konkurrerande modell för lärande, där svenska företag ansågs ha det nödvändiga kunnandet och erfarenheten. Kreditsystemen, det kontraktbaserade tekniska samarbetet, Swedfund var instrument som redan i sin utformning var mer tillgängliga för svenska exportföretag än för mindre svenska företag. Även SIDA:s arbete inom energisektorn lutade sig mot de större bolagen, såväl inom tillverkning som inom konsultverksamhet. Denna inriktning fick ytterligare styrka genom riksdagens beslut att möta 1980-talets skuld-kris i u-länderna med betalningsbalansstöd, främst genom importstödet. Inriktningen på att i skuggan av skuldskrisen rehabilitera industri i utvecklingsländerna gynnade åter exportföretagen. Jag kan inte utifrån denna studie säga om detta var på bekostnad av mindre företag, eller om sådana varit mer innovativa och mer benägna att anpassa teknik. Framtida forskning i BITS och Swedfunds arkiv kring urvalet av projektansökningar skulle kunna ge svar.

1990-talets tystnad om svenska företags betydelse för lärandet i utvecklingsländerna kan tolkas utifrån inriktningen på policybistånd och uppbyggnad av marknadsekonomins institutioner. Att skapa goda miljöer för företagande och handel, att undvika snedvridande konkurrens, samt att privatisera statsföretag kom i förgrunden framför det mer handfasta stödet till lärande i företag. I denna strävan glömdes forskningens koppling till produktion bort och i stödet till utbildning glömdes yrkeskunskapen bort. Samtidigt öppnade inriktningen för ökade diskussioner om innovationspolitik men någon sådan debattgäst tändes aldrig.

Moderaternas krav på samverkan med svenska företag tystnade dock innan denna inriktning befästes. Jag skulle, utifrån samtidighet, vilja föreslå att tystnaden berodde på att de forna sovjetrepublikerna och Östeuropa öppnade marknader som mer än nog

sög åt sig svenska företagsexpansionsiver. Samtidigt pågick en allmän exodus från västvärldens industrier till Fjärran Östern. I dessa globala rörelser glömde även det svenska biståndet bort afrikanska länders behov av ett handfast lärande i de små groddar till företagsamhet som fanns. De gamla argumenten om svaga marknader av litet intresse för svensk företagsamhet talade, i min tolkning, genom tystnad i riksdagsdebatten.

## Hur har biståndspolitikerna möjliggjort lärande genom utbildning och forskning?

Sverige var tidigt ute med stöd till yrkesutbildning och stöd till stipendier. Detta bistånd skulle hjälpa u-länderna på vägen mot utveckling och industrialisering. Yrkesutbildningen avvecklades och stipendieprogram har kommit och gått. Ingen av dessa former har sedan 1970-talet väckt någon större debatt i riksdagen.

Sverige var också tidigt ute och har fortsatt vara unika i sitt sätt att hantera forsknings-samarbete. I långt högre grad än andra givarländer har Sverige lagt tyngdpunkten på uppbyggnad av u-ländernas inhemska forskning. Riksdagsdebatten om detta var relativt stark så länge stödet pågick inom en egen myndighet. I den mån debatt förekommit under senare år har den efterlyst forskning inom olika områden snarare än att poängtera stärkandet av utvecklingsländernas forskning. Sådana inlägg har dock förekommit, och ofta besvarats med att det redan finns. I övrigt har kommunikationen mellan det som faktiskt gjorts kring forskning inom Sida inte alls reflekterats i riksdagsdebatten. Forskarutbildning var en komponent som fick stor uppbackning när SAREC utvärderades 1985 efter tio års verksamhet. Denna komponent har i hög grad varit kärnan både i stödet till samarbetsländerna och i ansökningsprogrammet för svenska forskare.

Sverige har ställt sig bakom de internationella överenskommelserna om utbildning för alla. Dessa har i hög grad fokuserat på att bygga ut grundutbildningen, särskilt för flickor. I enstaka fall har röster höjts för att också stödja högre utbildning. Högre utbildning ingick i uppdraget till forskningsutredningen i början av 1970-talet, men fick inte något egentligt fäste. Debatten om högre utbildning har sedan handlat om stipendier, om att starta särskilda akademiska institutioner för u-landsstudenter och i viss mån om stöd till utveckling av akademisk utbildning i fattiga länder.

Svensk riksdag och Sveriges regeringar har aldrig tagit ett samlat grepp kring uppbyggnad av utbildningssystem i utvecklingsländer. De har heller aldrig på ett noggrannare sätt undersökt vilken roll som svenska akademiska institutioner skulle kunna ha. Det är viktigt att kontrastera denna brist på grepp mot synen på forskning och utbildning inom biståndet till länderna i Central- och Östeuropa: *"Samarbete på utbildnings- och forskningsområdet är ett viktigt verktyg för att stödja reformprocessen och generera ekonomisk tillväxt i Central- och Östeuropa. Tyngdpunkten i samarbetet ligger därför på bidrag till att stärka forsknings- och utbildningskapaciteten i samarbetsländerna samt att skapa fungerande och långsiktiga nätverk mellan universitet och högskolor i Sverige och i länderna i vårt närområde."*

Införandet av avgifter på högre utbildning för studenter från länder utanför EU:s medlemskrets är det senaste exemplet på oviljan eller oförmågan att väga information.

Utrikesdepartementet utredde frågan om biståndsstipendier tillsammans med Sida, Högskoleverket och flera andra involverade myndigheter. Utredningen diskuterades aldrig i riksdagen och sattes därmed aldrig in i någon biståndspolitisk diskussion. Den högre utbildningens roll i biståndet är därmed fortfarande höljd i ett biståndspolitiskt dunkel.

### **Kapacitetsutveckling**

I Kapitel 6 har jag behandlat hur begreppet kapacitet hanterats genom den biståndspolitiska historien. De första omnämningarna handlade om u-ländernas teknisktvetenskapliga kapacitet, och det var därför som forskningssamarbetet kom att inriktas på stärkandet av just forskningskapacitet. Det är också i denna betydelse som begreppet oftast dyker upp under 1970-tal och 1980-tal. Två parallella spår av användning under denna period är hänvisningar till FN-organisationernas kapacitet att genomföra program och till u-ländernas produktionskapacitet inom industri och livsmedelsförsörjning.

Under 1980-talet dyker begreppet allt oftare upp i diskussioner om u-ländernas förmåga att ta emot bistånd. Absorbtionskapacitet och mottagarkapacitet blev viktiga begrepp i debatten. Det är denna debatt som allteftersom leder fram till 1990-talets tal om institutionsbyggande och kapacitetsutveckling. Vägen dit har gått förbi flera stationer, kopplade till andra debatter. Miljöhänsynen i biståndet kopplas till en vilja att stärka u-ländernas egen kapacitet att hantera miljön och naturresurserna. Demokrati-frågorna kopplas till förvaltningsbiståndet som om något är det nutida kapacitetsbyggandets moder. Det tekniska samarbetet kan på motsvarande sätt sägas vara dess fader. Med inträdet i det s.k. policybiståndet behöver snart samarbetsländerna kapacitet inom alla områden och Sverige tog på sig uppgiften att stärka denna.

I Göran Perssons sena 1990-tal ingick kunskapslyftet som en huvudkomponent i hanteringen av den ekonomiska krisen. Detta speglades också i biståndet där kunskapslyft också skulle göra. Forskningssamarbetet och stipendieprogram ingick, liksom IT satsningar vid universiteten. Merparten var dock kopplat till det tekniska samarbetet som det sammanslagna Sida drev vidare från BITS. Efterhand kom dock kapacitetsutvecklingen att kopplas allt starkare till utvecklingen av den offentliga förvaltningen.

Begreppet kapacitetsutveckling hade vid millennieskiftet kommit att utvecklas till givarnas instrument för att reformera utvecklingsländerna i den önskade riktningen. Jag har svårt att frigöra mig från tanken att detta är så långt bort från oberoendemålet som biståndet kan komma. Inte därför att reformer inte behövs, utan därför att de drivs med en hög grad av experter från givarländer. Det hjälper inte med Parisdeklarationens önskningar om att kapacitetsutvecklingen ska bygga på mottagarländerna egna strategier om dessa är så starkt kopplade till de reformprogram som är villkor för fortsatt bistånd och fortsatta lån.

Jag framhöll i kapitel 10 att utvärderingarna av det svenska energistödet tydligt visade att kapacitetsutvecklingen i dessa stöd hade riktats mot att förbättra förvaltningen av biståndsmedlen. Samtidigt hade programmen stora svårigheter att genomföras på gr-

und av den bristande tekniska kompetensen. Denna kompetensbrist handlade inte om projektet och programmet utan om att den tekniska kompetensbristen i samarbetsländerna var omfattande.

I riksdagsdebatten hittar jag också ett exempel på en alternativ definition från Kristdemokraternas reservation 1, år 2000: *”Biståndspolitiken måste ges en sådan strukturell inriktning att människorna i mottagarländerna får ökade förutsättningar att långsiktigt kunna lösa fattigdomsproblemen. Detta kan bara förverkligas inom en stabil ram för utveckling, bestående av fred och säkerhet, ekonomisk tillväxt, god styrelse, starka institutioner och kontinuerlig utveckling av mänsklig kapacitet.”*

Riksrevisionens missförstånd om begreppet kapacitetsbyggande, liksom OECDs och i hög grad Sidas, ligger i att de inte tagit åt sig av Kristdemokraternas önskan om *”kontinuerlig utveckling av mänsklig kapacitet.”* Att tala om människors förmåga istället för institutioners innebär en väsentlig skillnad. Det finns en stark koppling mellan de två perspektiven och den är riktad från det mänskliga till det institutionella.

2005 fattade regeringen i Tanzania ett beslut att alla nyanställda i statlig och kommunal förvaltning måste ha åtminstone gymnasieutbildning. Jag fick då tillfälle att tala med en högre funktionär på ministeriet för forskning och högre utbildning. Jag uttryckte min förvåning över att detta beslut kom så sent i historien och fick till svar att regeringen hade önskat ställa krav på universitetsutbildning. Det var omöjligt, eftersom utbildningssystemet var så illa utbyggt att det knappt var möjligt att fylla nyrekryteringarna med gymnasieutbildade. Hela landet stod inför en enorm kompetensbrist.

Samma år fick jag av rektorn för Tanzanias medicinska universitet reda på att regeringen äntligen beslutat att ge möjlighet att utvidga läkarutbildningen från en fullständigt minimal nivå. Den senkomna utvidgningen av gymnasieskolan hade också skapat en stor brist på lärare. Dar es Salaams universitet fick uppdraget av regeringen att så snabbt som möjligt åtgärda detta och universitetet kom till Sida med en begäran att få använda medel från universitetsstödet till att mastersutbilda naturvetare till gymnasielärare. Tanzania hade vid samma tidpunkt utbildat färre än 5 000 ingenjörer. År 2010 kunde tanzaniska ingenjörsförbundet redovisa att det hade drygt 9 000 medlemmar. I ett land med en befolkning på över 40 miljoner invånare ger sådana siffror perspektiv på vad kapacitetsbrist betyder.

Kapacitetsutveckling i den mening som biståndsgivarna tolkat det, från ett institutionellt perspektiv istället för ett mänskligt kan aldrig bli annat än en tillfällig lösning, en ”gap-filler” som Riksrevisionen hänvisar till. Utan en befolkning med tillräcklig utbildning är alla utvecklingsansträngningar mycket svåra att nå. Hade de resurser som lagts på konsulter för kapacitetsbyggande istället använts för gymnasieutbildning, yrkesutbildning och universitetsutbildning skulle dessa institutioner haft betydligt större möjligheter att utbilda de människor som ska bygga upp den institutionella kapaciteten. Dessutom hade de kunnat ha den kunskapsmässiga bredd som krävs för att bygga upp innovationssystem.

## Avslutande diskussion

När detta skrivs under våren 2013 står vi i skuggan av finanskris och skiftande globala balanser. Trots detta uppnår allt fler afrikanska länder kreditvärdighet. Även Exportkreditnämnden vågar sig på krediter till svenska företag, som vill exportera till Afrika. I Dagens Nyheter den 8 maj, 2013 stod det att läsa om svenska ministrars besök vid World Economic Forum on Africa i Kapstaden. Finansministern hade på vägen dit besökt Nigeria och var så imponerad av tillväxten, att han föreslog att svenska pensionsfonder skulle investera mer i Afrika.

Det skulle gå att bläddra genom biståndsdebattens katalog för att hitta möjliga former för att stärka dessa tendenser. Att samla svensk kompetens på innovationer för inkluderande utveckling skulle vara en nutida form av stöd u-landsanpassad teknik. Att använda kompetensen inom policybiståndet till att hjälpa samarbetsländerna att utveckla sin innovationspolitik vore en annan. Ett tredje bidrag skulle kunna vara att utvidga och förgrena forskningssamarbetet till att återigen omfatta samarbete mellan forskningsråd, bredvid samarbetsformer mellan universitet. Denna förgrening skulle, som nu, fast i bredare och mer flexibla former inkludera kapacitetsbyggande både för forskning och grundutbildning. Nya kreditformer, som mer tydligt fokuserade på utveckling av teknik för en inkluderande utveckling, skulle vara möjliga. Särskilda åtgärder skulle förmodligen behövas för att stimulera småföretag att ta del.

Dessa skisser till trots, det är inte min uppgift att i denna avhandling lägga fram förslag. Jag har försökt presentera en genomgång av hur det svenska biståndet har utvecklat sin syn på kunskap och på tekniköverföring. Min förvissning är att det framtida biståndet eller globala samarbetet måste byggas på den erfarenhet vi byggt upp. Misslyckanden måste vägas in bredvid framgångar. Missförstånd måste redas ut och fasta förvissningar utmanas. I den kommande debatten måste vi bli mer uppmärksamma på vad vi säger av gammal vana och vad vi tar för givet.



## Litteraturlista

- Abramovitz Moses, (1993), The Search for the Sources of Growth: Areas of Ignorance, Old and New  
Author(s): *The Journal of Economic History*, Vol. 53, No. 2 (Jun., 1993), pp. 217-243
- Adams, Buy. B and Balfour, Danny. L, (2010) Market-Based Government and the Decline of Organizational Ethics. *Administration & Society* 2010, Vol 42 No 6 pp 615-637
- Amsden, Alice H. (2001). *The rise of "the rest": challenges to the West from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press
- Amsden, Alice H. (2007). *Escape from empire: the developing world's journey through heaven and hell*. Cambridge, Mass.: MIT Press
- Barad, Karen Michelle (2007). *Meeting the universe halfway: quantum physics and the entanglement of matter and meaning*. Durham, N.C.: Duke University Press
- Bauer, P. T. (1984). *Biståndsmymen: studier i u-landsbiståndets ekonomi*. Stockholm: Timbro
- Bauman, Zygmunt (1994). *Auschwitz och det moderna samhället*. 2. uppl. Göteborg: Daidalos
- Berggren, Henrik (2010). *Underbara dagar framför oss: en biografi över Olof Palme*. Stockholm: Norstedt
- Blomström, Magnus & Hettne, Björn (1981). *Beroende och underutveckling: den latinamerikanska beroendeskolans bidrag till utvecklingsteorin*. Stockholm: Prisma
- Bourdieu, Pierre (1977). *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge Univ. Press
- Bourdieu, Pierre (2010)(1984). *Distinction: a social critique of the judgement of taste*. London: Routledge
- Bourdieu, Pierre (1992). *The logic of practice*. New ed. Cambridge: Polity
- Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loïc J. D. (1992a). *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: Univ. of Chicago Press
- Bourdieu, Pierre (1998a). *Practical reason: on the theory of action*. Oxford: Polity
- Bourdieu, Pierre (1998). *Acts of resistance: against the tyranny of the market*. New York: New press
- Bourdieu, Pierre (2003). *Firing back: against the tyranny of the market* 2. London: Verso
- Bourdieu, Pierre (2004). *Science of science and reflexivity*. Oxford: Polity
- Bourdieu, Pierre (2005). *The social structures of the economy*. Oxford: Polity
- Braverman, Harry (1974). *Labor and monopoly capital: the degradation of work in the twentieth century*. 4. pr. New York: Monthly Review P.
- Castellacci Fulvi, (2011) Closing the Technology Gap?, *Review of Development Economics*, 15(1), 180–197, 2011180.197
- Cimoli Mario, Dosi Giovanni, Nelson Richard R. and Stiglitz Joseph K, (2009): Institutions and policies in developing countries, in Bengt Åke Lundvall, K.J. Joseph, Cristina Chaminade and Jan Vang, *Handbook of innovation systems and developing countries*, Edward Elgar publishing Inc. pp 337-359
- Chaminade Cristina, Lundvall Bengt Åke, Vang Jan and Joseph K.J.(2009), Designing Innovation policies for development: towards a systemic experimentation based approach, in Bengt Åke Lundvall, K.J. Joseph, Cristina Chaminade and Jan Vang, *Handbook of innovation systems and developing countries*, Edward Elgar publishing Inc. pp 360-378
- Comin D., Hobijn B. (2009), Cross-country technology adoption: making the theories face the facts *Journal of Monetary Economics* 51 (2004) 39–83
- Easterly, William (2006). *The white man's burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford: Oxford University Press
- Edquist, Charles (1999). *Innovation policy: a systemic approach*. Linköping: Tema, Univ.
- Energimyndighetens omvärldsanalys ER 2010:22, *Atomenergi – Bomber och kärnkraft Drivkrafter och kontroverser under 65 år*

- Escobar, Arturo (2012). *Encountering development: the making and unmaking of the third world*. Princeton, N.J.: Princeton University Press
- Etzkowitz, Henry (2002). *The triple helix of university - industry - government: implications for policy and evaluation*. Stockholm: Swedish Institute for Studies in Education and Research
- Feyerabend, Paul (1975). *Against method: outline of an anarchistic theory of knowledge*. London: NLB
- Feyerabend, Paul (1978). *Science in a free society*. London: NLB
- Foucault, Michel (2011). *Vetandets arkeologi*. 2., ombrutna, översedda uppl. Lund: Arkiv
- Fridlund, Mats (1999). *Den gemensamma utvecklingen: staten, storföretaget och samarbetet kring den svenska elkrafttekniken*. Diss. Stockholm : Tekn. högsk.
- Fu, Xiaolan, Pietrobelli, Carlos, and Soete, Luc, (2011) The Role of Foreign Technology and Indigenous Innovation in the Emerging Economies: Technological Change and Catching-up, *World Development Vol. 39, No. 7*, pp. 1204–1212, 2011
- Fukuyama, Francis (1992). *Historiens slut och den sista människan*. Stockholm: Norstedt
- Gee, James Paul (2011). *An introduction to discourse analysis: theory and method*. 3rd ed., [rev. and updated] New York: Routledge
- Gibbons, Michael (1994). *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. London: Sage
- Göransson, Bo & Brundenius, Claes (red.) (2011). *Universities in transition: the changing role and challenges for academic institutions*. Ottawa: International Development Research Centre
- Haraway, Donna,(1988) Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective, *Feminist Studies, Vol. 14, No. 3*. (Autumn, 1988), pp. 575-599.
- Haraway, Donna Jeanne, 1997 *Modest\_Witness@Second\_Millennium.FemaleMan©\_Meets\_Onco-Mouse : feminism and technoscience* / Donna J. Haraway ; ISBN: 0-415-91244-X (inb)
- Harvey, David (2005). *The new imperialism*. New ed. Oxford: Oxford University Press
- Harvey, David (2006a). *Spaces of global capitalism*. London: Verso
- Harvey, David (2006). *The limits to capital*. New and fully updated ed., [2006 Verso ed.]. London: Verso
- Harvey, David (2010). *The enigma of capital: and the crises of capitalism*. London: Profile Books
- Hoag, Colin, Assembling Partial Perspectives: Thoughts on the Anthropology of Bureaucracy, *Political and Legal Anthropology Review (POLAR), Vol. 34, No. 1*, pps 81-94
- Lam, Alice and Lambermont-Ford, Jean-Paul, (2010) Knowledge sharing in organizational contexts: a motivation based perspective, *Journal of Knowledge Management, Vol. 14, No. 1* 2010, pp. 51-66
- Lefebvre, Henri (1991). *The production of space*. Oxford: Basil Blackwell
- Lundqvist, Åsa & Petersen, Klaus (red.) (2010). *In experts we trust: knowledge, politics and bureaucracy in Nordic welfare states*. Odense: University Press of Southern Denmark
- Lundvall, Bengt-Åke (red.) (1992). *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter
- Lundvall Bengt Åke and Borrás Susana, (2005), Science technology and Innovation Policy, in Jan Fagerberg, David G. Mowery and Richard R Nelson, *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press
- MacIntyre, Alasdair C. (1998). *The MacIntyre reader*. Cambridge: Polity Press)
- McEnery, Tony, Xiao, Richard, and Tono, Yukio, 2006, *Corpus-based language studies, an advanced resource book*, Routledge
- Merleau-Ponty, Maurice (1999). *Kroppens fenomenologi*. 1. uppl. Göteborg: Daidalos
- Merton, Robert, (1940) Bureaucratic structure and Personality, *Social Forces Vol. 18, No.4*, 1940, pp. 560-568
- Moran, Theodore H., Graham, Edward M. & Blomström, Magnus (red.) (2005). *Does foreign*

- direct investment promote development?*. Washington, D.C.: Center for global development, Institute for international economics
- Mouffe, Chantal (2008). *Om det politiska*. Hägersten: Tankekraft
- Myles John F., (2004) From Doxa to Experience Issues in Bourdieu's Adoption of Husserlian Phenomenology, Theory, *Culture & Society 2004* (SAGE, London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 21(2): 91–107
- Nelson, Richard R & Winter, Sidney G. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, Mass.,: Harvard U.P.
- Nelson, Richard R. (red.) (1993). *National innovation systems: a comparative analysis*. New York: Oxford Univ. Press
- Nelson, Richard R. (2005). *Technology, institutions, and economic growth*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Nonak, I, Takeuch, H, 1998, A theory of the Firm's Knowledge creation dynamics, in Chandler, Alfred D., Hagström, Peter & Sölvell, Örjan (red.) (1999[1998]). *The dynamic firm: the role of technology, strategy, organization, and regions*. Oxford: Oxford University Press
- Nussbaum, Martha Craven (1995). *Känslans skärpa, tankens inlevelse: essäer om etik och politik*. Stockholm: B. Östlings bokförl. Symposion
- Nussbaum, Martha Craven (2010). *Not for profit: why democracy needs the humanities*. Princeton, N.J.: Princeton University Press
- Osmani, S. R. , (1993) *The Entitlement Approach to Famine: An Assessment*
- March 1993, UNU World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) Helsinki, Finland
- Overeem, Patrick and Tholen, Berry, (2011) After Managerialism: macIntyre's Lessons for the Study of Public Administration, *Administration & Society, Vol. 43, No. 7* pps. 722-748, 2011 SAGE Publications
- Peet, Richard (2007). *Geography of power: the making of global economic policy*. London: Zed Books Ltd.
- Plowright, David, 2011, *Using Mixed Methods, Frameworks for an Integrated Methodology*, Sage Publications
- Polanyi, Michael (1969). *Knowing and being: essays*. Chicago: Univ. of Chicago P.
- Polanyi, Michael & Prosch, Harry (1975). *Meaning*. Chicago: Univ. of Chicago P
- Polanyi, Michael (2009). *The tacit dimension*. University of Chicago Press ed. Chicago: The University of Chicago Press
- Saggi, Kamal, *International Technology Transfer to Developing Countries*, 2004, ISBN: 9780850927955
- Saldaña, Johnny, 2013, *"The coding manual for qualitative researchers"*, Second edition, Sage Publications
- Sorrentino, Richard M. & Higgins, Edward Tory (red.) (1986). *Handbook of motivation and cognition: the interpersonal context* . Vol. 3. ISBN 0-89862-667-6
- Stivers, Camilla, (2010) Democratic Knowledge: The task before us, *Administration & Society 2010, Vol. 42, No. 2*, pps.248-259
- Sölvell, Örjan (2009). *Clusters: balancing evolutionary and constructive forces*. 2. ed. Stockholm: Ivory Tower
- Weber, Max (1987). *Ekonomi och samhälle: Förståelsesociologins grunder*. 3, (Politisk sociologi) Lund: Argos.
- Weisser, Martin, 2009, *Essential programming for linguistics*, Edinburgh University Press Ltd
- World Commission on Environment and Development (1988). *Vår gemensamma framtid: [rapport från] Världskommissionen för miljö och utveckling* under ordförandeskap av Gro Harlem Brundtland. Stockholm: Prisma



# Källförteckning

## Utrikesutskottets betänkanden

Utrikesutskottet betänkande 1971:UU2 Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts i statsverkspropositionen framlagda förslag rörande det statliga utvecklingsbiståndet jämte motioner

Utrikesutskottet betänkande 1972:UU6 Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts i statsverkspropositionen framlagda förslag rörande det statliga utvecklingsbiståndet jämte motioner

Utrikesutskottet betänkande 1973:UU3 Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts i statsverkspropositionen framlagda förslag rörande det statliga utvecklingsbiståndet jämte motioner

Utrikesutskottet betänkande 1974:UU3 Utrikesutskottets betänkande i anledning av propositionen 1974:1 i vad avser anslag till internationellt utvecklingssamarbete, jämte motioner

Utrikesutskottet betänkande 1975:UU4 Utrikesutskottets betänkande med anledning av prop. 1975:1 i vad avser anslag till internationellt utvecklingssamarbete, jämte motioner

Utrikesutskottet betänkande 1976/77:UU17 med anledning av propositionen 1976/77:100, såvitt avser internationellt utvecklingssamarbete m. m. jämte motioner

Utrikesutskottet betänkande 1977/78:UU10 med anledning av propositionen 1977/78:100, såvitt avser internationellt utvecklingssamarbete m. m. jämte motioner

Utrikesutskottet betänkande 1978/79:UU27 med anledning av propositionen 1978/79:100, såvitt avser internationellt utvecklingssamarbete m. m. jämte motioner

Utrikesutskottet betänkande 1979/80:UU20 med anledning av propositionen 1979/80:100, bilaga 6, såvitt avser internationellt utvecklingssamarbete m. m. jämte motioner

Utrikesutskottet betänkande 1980/81:UU20 om internationellt utvecklingssamarbete m.m. (prop. 1980/81:100, bil. 6)

Utrikesutskottet betänkande 1981/82:UU20 om internationellt utvecklingssamarbete m.m. (prop. 1981/82:100, bil. 6)

Utrikesutskottet betänkande 1982/83:UU20 om internationellt utvecklingssamarbete m.m.(prop. 1982/83:100, bil. 5)

Utrikesutskottet betänkande 1983/84:UU15 om internationellt utvecklingssamarbete m.m. (prop. 1983/84:100, bil. 5 och prop. 1983/84:154)

Utrikesutskottet betänkande 1984/85:UU12 om internationellt utvecklingssamarbete m. m. (prop. 1984/85:100, bil. 5)

Utrikesutskottet betänkande 1985/86:UU15 om internationellt utvecklingssamarbete m. m. (prop. 1985/86:100, bil. 5)

Utrikesutskottet betänkande 1986/87:UU10 om internationellt utvecklingssamarbete m. m. (prop. 1986/87:100, bil. 5)

Utrikesutskottet betänkande 1987/88:UU20 om internationellt utvecklingssamarbete m.m. (prop. 1987/88:100, bil.5)

Utrikesutskottet betänkande 1988/89:UU18 Internationellt utvecklingssamarbete

Utrikesutskottet betänkande 1989/90:UU15 Internationellt utvecklingssamarbete

Utrikesutskottet 1990/91:UU15 Internationellt utvecklingssamarbete

Utrikesutskottet 1991/92:UU15 Internationellt utvecklingssamarbete

Utrikesutskottet 1992/93:UU15 Internationellt utvecklingssamarbete

Utrikesutskottet 1993/94:UU15 Internationellt utvecklingssamarbete

Utrikesutskottet 1994/95:UU15 Internationellt utvecklingssamarbete  
Utrikesutskottet 1996/97:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottet 1996/97:UU15 Internationellt utvecklingssamarbete  
Utrikesutskottet 1997/98:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottet 1998/99:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottet 1999/2000:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottet 2000/01:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2001/02:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2002/03:UU2 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2005/06:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2006/07:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2007/08:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2008/09:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2009/10:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2010/11:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2011/12:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd  
Utrikesutskottets betänkande 2012/13:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

## Noter

- 1 Decision 4/CP.7, Development and transfer of technologies (decisions 4/CP.4 and 9/CP.5, United Nations Framework Convention on Climate Change, 8th plenary meeting 10 November 2001,
- 2 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling, Proposition 2002/03:122
- 3 1963, the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas (UNCAST), organized by the UN secretariat in collaboration with UNESCO.
- 4 United Nations A/RES/31/184 United Nations Conference on Science and Technology for Development
- 5 Proposition 1962:100 och proposition 1968:101
- 6 Beredningen för tekniskt samarbete, BITS, inrättades av den borgerliga trepartiregeringen 1979 och kom under 1980-talet att arbeta med krediter och garantier till svenska företag som exporterade på mottagarländernas beställning. Denna myndighet höll också i program för att stödja tekniskt samarbete som förstudier och kursverksamhet i anslutning till större investeringar eller inom sektorer som gjorde investeringar. Verksamheten togs över och omformades i det nya Sida 1995.
- 7 Martin Bell, SPRU: föreläsning vid AfricaLics forskarkurs, Nairobi, november 2012.
- 8 Samarbetsstrategierna har sedan dess döpts om och ska nu kallas för resultatstrategier. Ännu har ingen sådan beslutats, men i Sidas underlag till resultatstrategi för utvecklingssamarbetet med Burma finns ingen sådan helhetssyn. Detta förslag är, med tanke på situationen i Burma, inriktat på stöd till civilsamhället. En otidlig hänvisning till att analysera möjligheten till samarbete med näringslivet finns.
- 9 <http://rod.se/hård-allianskritik-mot-gunilla-carlsson>
- 10 [http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/ny-bistandspolitik-bor-tas-fram-med-oppenthet\\_7451662.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/ny-bistandspolitik-bor-tas-fram-med-oppenthet_7451662.svd)
- 11 Konsultrapport, Lägesrapport från arbetet med att utveckla de interna arbetsformerna inom UD:s biståndspolitiska verksamhet.
- 12 Frascati Manual 2002 Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development
- 13 Oslo Manual Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition
- 14 Attribution and aid evaluation in international development: a literature review, Evaluation Unit, international ; Development Research Council
- 15 Atomenergi – Bomber och kärnkraft Drivkrafter och kontroverser under 65 år En del av Energimyndighetens omvärldsanalys ER 2010:22
- 16 Weisser, Martin, 2009, Essential programming for linguistics, Edinburgh University Press Ltd
- 17 McEnery, Tony, Xiao, Richard, and Tono, Yukio, 2006, Corpus-based language studies, an advanced resource book, Routledge
- 18 Svenska Dagbladet, Brännpunkt 28 augusti 2012
- 19 Popping, Roel, 2000, Computer-assisted Text Analysis, Sage Publications
- 20 Faherty, Vincent, 2010, Wordcraft, Applied qualitative Data Analysis, QDA, Sage Publications
- 21 Richards, Lyn, 2011, Handling qualitative data, a practical guide, Sage Publications
- 22 Dagens Nyheter den 17 januari. ”Man kan inte äta rösträtt”
- 23 Framställning 2007/08:RRS27 Riksrevisionens styrelses framställning angående regeringens och Sidas hantering av budgetstöd:
- 24 Projektgruppen Jämställdhet inom utvecklingssamarbetet tillsattes av utrikesutskottet och hade sex ledamöter med en representant per riksdagsparti. Projektgruppen bedrev sitt arbete främst

- under våren och hösten 2003
- 25 1981 års betänkande från Utrikesutskottet hänvisar till Utrikesutskottets betänkande UU 1978/79:1 där detta uttalande gjordes första gången.
  - 26 Under åren 2002 -2006 var jag som enhetschef med om att lägga fram ett antal beslutsförslag om bilateralt forskningssamarbete till projektkommittén. Jag satt också som vice-ordförande i denna kommitté mellan 2006 och 2008.
  - 27 Dialogen i samband med bistånd till Kina tas först upp av vänsterpartiet i motion 1996, men följs upp av folkpartiet i reservationer 1998, 1999 och 2000.
  - 28 Framställning 2007/08:RRS27 Riksrevisionens styrelses framställning angående regeringens och Sidas hantering av budgetstöd:
  - 29 I egenskap av vice-ordförande i svenska Unescorådet har jag fått denna inblick.
  - 30 <http://www.oecd.org/dac/governance-development/capacitydevelopmentkeytodevelopmentresults.htm>
  - 31 Riksrevisionen RiR 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
  - 32 The World Plan of Action for the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas
  - 33 SOU 1973:41, Forskning för utveckling, betänkande av u-landsforskningsutredningen
  - 34 SOU 1990:17 Organisation och arbetsformer inom bilateralt bistånd
  - 35 Att ta itu med fattigdomen. Krediter och garantiers nya roll i svenskt bilateralt bistånd. (SOU 2006:108)
  - 36 Kommittédirektiv 1990: 85 Översyn av kreditinstrumentets roll i det svenska biståndet
  - 37 Jag hittar ingen referens till vad beredningen för utbildningssamarbete var för något innan det gick igenom denna metamorfos, mer än att den löd under utbildningsdepartementet.
  - 38 Ds H 1980:3, Blandade krediter, förmånliga krediter i samband med svensk export till u-länder, Handelsdepartementet Ds H 1980:3
  - 39 Utredningen (SOU 1991:74) sammanfattas i propositionen 1992:100 bilaga 4 på s. 164—169,.
  - 40 Independent Commission on International Development Issues (1980). North-South: a programme for survival : report of the Independent commission on international development issues. London: Pan books.
  - 41 World Commission on Environment and Development (1988). Vår gemensamma framtid: [rapport från] Världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av Gro Harlem Brundtland. Stockholm: Prisma
  - 42 SIDA Evaluation Report 1989:1 The Kotmale environment
  - 43 SIDA Evaluation Report 1991:2 A flawed success
  - 44 <http://www.ukhp.lk/>
  - 45 En sökning i Riksdagens arkiv on-line <http://www.riksdagen.se/sv/Start/Sok/> på sökordet "Kotmale" ger en lång lista på bland annat riksdagsprotokoll som återger debattinlägg, ända fram till början av 1990-talet
  - 46 Mid-term Review and Evaluation of the Swedish and Dutch Support to the Rural Electrification Programme in Zambia Sida Review 2011:6
  - 47 Mid-term Review of the Capacity Development Project of the Rural Energy Agency, Tanzania Sida Review 2011:21
  - 48 Se Summary of Activities within The Energy Sector which have received financing from Sida and its predecessors SIDA/BITS from 1970 to 31 December 2006, Sida 2007. I denna listas alla svenska energibiståndsprojekt. I tabellerna anges också svensk kontraktspart.



## ABSTRAKT

I denna avhandling analyseras hur kunskaps- och teknikfrågor diskuterats i den svenska riksdagens biståndspolitiska debatt. I denna debatt låg frågor om kunskap och teknik högt på dagordningen, när biståndets mål under 1970- och 80-talen var att stödja fattiga länders politiska och ekonomiska oberoende, så att de kunde förbättra befolkningens levnadsvillkor socialt, ekonomiskt och politiskt. Efter det kalla krigets slut och genom hanteringen av skuldcrisen ändrades de biståndspolitiska målen. Detta skifte gick från stöd till fattiga länders politiska och ekonomiska oberoende till att stödja fattiga människors rättigheter. I biståndspolitiken från 1990-talet till våra dagar blev politiska villkor och statliga ekonomiska reformer viktigare än de fattiga ländernas möjlighet att bygga upp egen kunskap och teknik för att lösa sina problem. Det policybistånd, som växte fram, ändrade också biståndets arbetssätt.

I det svenska biståndets början var kunskapsöverföring genom yrkesutbildning en självklarhet. Kort därefter svarade Sverige på FN:s vädjan att bistå utvecklingsländerna att bygga upp sina egna forskningsinstitutioner. De borgerliga politikerna i riksdagen drev på för att svensk industri skulle få möjligheter att delta i biståndet med sin kunskap och erfarenhet. Med dessa biståndspolitiska schackdrag från 1970- och 1980-tal gav Sverige utrymme åt företags- och forskarvärlden att delta aktivt i biståndet med element, som rätt

hanterade kanske kunnat hjälpa även de fattigaste länderna att grundlägga sina egna innovationssystem. Policybiståndet flyttade biståndet till en arena, där istället politiker och byråkrater var experterna. Det blev då deras kunskaper, som skulle överföras för att bygga liberal demokrati, marknadsekonomi och god statsförvaltning.

I samband med klimatförhandlingarna har den svenska, biståndspolitiska debatten på nytt uppmärksammat tekniköverföringen. Svårigheten är nu att bidra till att alla världens människor får tillgång till energi, samtidigt som koldioxidutsläppen måste minska. Tekniköverföring från de rika länderna till de fattiga ska lösa problemet, säger debattörerna, men de är oense, om det är biståndet, som ska betala. Det är inte bara bristen på finansiering, som hindrar denna lösning. Tekniköverföringens möjligheter har problematiserats i teorier om nationella innovationssystem, som pekar på en bredd av förutsättningar, som måste finnas på plats för framgångsrikt tekniskt lärande. Riksdagsledamöterna har inte tagit med denna problematisering till debatten. De har inte heller dragit erfarenheter från den biståndspolitiska debattens drygt 50-åriga historia. I den finns lärdomar att dra av politikernas motsägelsefulla tal om att stödja utvecklingsländernas strävan att bygga upp förmågan att lära sig om, anpassa och utveckla sin egen teknik.

