

Nationellt ägarskap; Lösningen som blir ett problem

- Den svenska biståndsinsatsen i Afghanistan

Anna Bergstrand

Påbyggnadskurs i Civil- militärt Ledarskap

Handledare : Eva Haldén

Examinator: Ewa Olstedt

Antal ord:13 087

Innehåll

Innehåll.....	1
Inledning.....	3
Problemformulering, syfte och frågeställningar	4
Frågeställningar	5
Bakgrund	7
Problem och lösningar som konstrueras i propositionerna	7
Oförmåga till styre i Afghanistan.....	7
Svårigheter kring biståndseffektivitet	8
Villkor för bistånd	9
Mål och prioriteringar från utvecklingssamarbetsstrategin	10
Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet	10
Utbildning	14
Stöd till provinser i norra Afghanistan	14
En diskussion kring bakgrundsavsnittet	16
Tidigare forskning.....	17
Teorianknytning.....	19
Det institutionella perspektivet.....	20
Ledarskap i en soptunnesituation	20
Material	21
Tillvägagångssätt	22
Metod.....	23
Förhållandet till det skrivna ordet.....	23
Empirisk analys.....	24
Analys	27
Ledarskap i en soptunnesituation	30
En diskussion kring biståndsinsatsen i Afghanistan	31

Slutsatser	33
Vidare forskning	34
Källförteckning.....	35
Litteratur.....	35
Offentligt tryck	36
Internet.....	36

Inledning

Den svenska insatsen i Afghanistan har haft både civila och militära inslag, men under 2014 kommer den svenska insatsen att övergå till en utvecklingsinsats, det vill säga en biståndsinsats som endast har en civil prägel. Sverige har bedrivit biståndsinsatser i årtionden, vilket gör att det säkerligen finns inarbetade strukturer för hur insatserna ska bedrivas. Sveriges insats i Afghanistan är intressant för att aldrig tidigare har en sådan omfattande militär insats, med allt större civila utvecklingsinslag, övergått till att endast bestå av en biståndsinsats.

"There will be no development without security and no security without development"¹

Citatet är hämtat ifrån FN-rapporten *In larger freedom*, och den ansatsen har kommit att prägla dagens internationella insatser. Där är huvudtesen att ett samspel mellan säkerhet och utveckling förväntas äga rum för att etablera fred och stabilitet. Denna tes har även förkommit i den svenska insatsen i Afghanistan², där insatsen som startade 2001 till en början var en enbart militär insats för att etablera säkerhet på ett tillsynes traditionellt sätt. Med erfarenhet från insatsen i Irak kom insatsen i Afghanistan att ta till vara samspelet mellan utveckling och säkerhet, vilket genomfördes genom att så kallade Provincial Reconstruction Teams (PRT) etablerades runt om i Afghanistan. Vad gäller den svenska insatsen kom Sverige att 2006 ta över det PRT som etablerats av britterna i provinserna i norra Afghanistan. PRT:t hade till en början enbart en militärledning, vilket kan tyda på att säkerheten ansågs vara överordnad utvecklingen. 2010 tillsattes en ny befattning vid det svenska PRT i Afghanistan Senior Civilian Representative, vilket var i syfte att öka den svenska civila närvaron i Afghanistan³. Det gavs uttryck för en önskan om att etablera stabilitet i området, vilket skulle uppnås genom ett ökat samspel mellan de civila och militära insatserna. Under året 2012, för att ytterligare förstärka den civila tyngden i insatsen, gick det som kallats PRT över till benämningen Transition Support Team (TST) och hela insatsen fick då en civil ledning⁴. Det kan även ses som ett

¹ Annan, Kofi A. (2005). *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. New York: United Nations. Sida 55

² För exempel se Regeringens proposition 2005/06:34 Utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan. Där det getts uttryck som "ISAF är ett exempel på en fredsfrämjande insats som i sin verksamhet visar det nära och ömsesidiga samspelet mellan utveckling och säkerhet." sida 17

³ <http://www.regeringen.se/sb/d/13139/a/146144> , den 8 juni 2013, kl 15.15

⁴ <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Internationella-insatser/Afghanistan--Isaf/Om-insatsen/> , den 8 juni, kl 15.45

led i att avsluta den svenska militära insatsen i Afghanistan, men även den övriga internationella militära insatsen (ISAF) kommer att avslutas under 2014⁵.

Givet att samspelet mellan säkerhet och utveckling har varit vägledande för den svenska såväl som den internationella insatsen i Afghanistan kunde det anses vara naturligt att övergå till en utvecklingsinsats efter att säkerhetsinsatserna anses vara avslutade. Varken den svenska regeringen eller någon annan regering har antytt att den militära insatsen på något sätt skulle ha misslyckats, vilket betyder att tillräcklig säkerhet vilken ska avses vara grundförutsättningen för en utvecklingsinsats bör finnas etablerad i Afghanistan när säkerhetsstyrkorna lämnar landet. Övergången skulle därför kunna ses som en logisk del av den generella insatsen i Afghanistan och det skulle kunna vara skälet till att Sverige och andra nationer övergår till en biståndsinsats, det vill säga en insats för utveckling.

Generellt vad gäller svenska biståndsinsatser kan dessa delas in i två kategorier, de humanitära biståndsinsatserna som syftar till att vara neutrala, och utvecklingssamarbetsbistånd som då inte är neutrala. En förutsättning för att ett utvecklingssamarbetsbistånd ska påbörjas är att den aktuella nationen där biståndsinsatsen ska genomföras har uppnått en viss grad av stabilitet. Att genomföra biståndsinsatser är ingenting nytt, det finns riktlinjer för hur svensk biståndspolitik ska bedrivas och genomföras, vilket även innebär att det finns inarbetade strukturer och handlingsmönster för hur biståndsinsatser ska bedrivas.

Det är därför intressant att studera den svenska biståndsinsatsen till Afghanistan med anledning av det samspel som skett mellan utveckling och säkerhet, och att studera vilka följder som detta samspel får för den biståndsinsats som ska bedrivas och som begränsas av vissa strukturer. Särskilt då det uppstår ett dilemma då å ena sidan den afghanska staten beskrivs med ord som korrupt, och å andra sidan de svenska biståndsmedlen ska kanaliseras genom den afghanska staten. Denna studie ämnar skapa en förståelse för hur det har kommit att bli så.

Problemformulering, syfte och frågeställningar

Civil-militär samverkan har präglat den internationella insatsen i Afghanistan, då det finns en föreställning om att säkerhet och utveckling ska samspela för att skapa stabilitet i landet. Den samlade svenska insatsen i Afghanistan startade 2001, och då var fokuseringen enbart militär. Allt

⁵ Observera att ett antal länder kommer att ha kvar en militär och/eller en polisiär närvaro i landet, men att dessa enheter ska stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna.

eftersom insatsen har fortskridit har utvecklingsbegreppet fått ett allt större fokus, för att övergå helt till en civilinsats, det vill säga ett biståndsenhållning.

När Sverige etablerar en biståndsinsats, som benämns som utvecklingssamarbetsinsats i regeringens texter, medföljer ett antal färdiga lösningar⁶. Dessa lösningar utgör den struktur som präglar den svenska insatsen. Lösningarna är ett sätt skapa ordning, och för aktörerna som kommer i kontakt med biståndspolitik ter sig dessa lösningar som självklara för att uppnå målsättningen för politiken.⁷

I Afghanistan präglas det svenska biståndet av att bidragen ska kanaliseras genom den afghanska regeringen. Det sker samtidigt som den afghanska staten beskrivs som korrupt med bristande institutioner. Den svenska insatsen i Afghanistan har präglats av begreppen utveckling och säkerhet som har påverkat genomförandet. Då kan en utvecklingsinsats ses som en oproblematiserad följd på en säkerhetsinsats. När en sådan utvecklingsinsats påbörjas finns redan färdiga lösningar som den etablerade biståndspolitik har skapat strukturer för. Men i fallet Afghanistan kan dessa färdiga lösningar i form av nationellt ägarskap förefalla problematiska då Afghanistan samtidigt beskrivs som korrupt och med bristande förvaltningssystem. Det finns alltså en motsägelse i regeringens resonemang då den afghanska regeringen beskrivs som korrupt med ett bristande förvaltningssystem, samtidigt som Sverige ska göra Afghanistan till den största biståndsmottagaren⁸, där biståndsmedlen ska kanaliseras genom denna korrupta nation och dess bristfälliga förvaltningssystem.

Det övergripande syftet med studien är att pröva om teoribildningen "soptunnmodellen" kan skapa en förståelse för att nationellt ägarskap kan presenteras som en lösning på den svenska biståndsinsatsen till Afghanistan, trots att regeringens beskrivning av Afghanistan och biståndsmedlens fördelning är som motsägelsefull.

Frågeställningar

Hur presenteras lösningen nationellt ägarskap?

Kan soptunnmodellen med ett breddat tidsperspektiv skapa en förståelse för varför nationellt ägarskap ska genomsyra biståndsinsatsen i Afghanistan?

⁶ Haldén, Eva & Kjær, Peter (1994). *Politik och institutionalisering: det institutionella perspektivet inom statsvetenskapen*. København: Center for offentlig organisation og styring.

⁷ Christensen, Søren & Daugaard Jensen, Poul Erik (2011). *Makt, beslut, ledarskap: märkbar och obemärkt makt*. 1. uppl. Stockholm: SNS förlag. Sida 75

⁸ <http://www.regeringen.se/sb/d/13247>, kl. 10.22, 26.06.2013

Studiens bidrag är således att beskriva hur antagandet som präglar de svenska biståndsinsatserna om nationellt ägarskap kan vara problematiskt i fallet Afghanistan, då syftet är att pröva om soptunnemodellen kan skapa en förståelse för hur antaganden kring biståndsinsatser har etablerat färdiga lösningar. Studien ämnar bidra till en mer övergripande problematisering av antagandet om utveckling och säkerhet som präglar internationella civil- militära insatser. Och det mer direkta bidraget är att synliggöra den problematik som ett antagande om nationellt ägarskap medför i fallet Afghanistan. Denna studie är således empiriskt inriktad med fokus på hur den svenska regeringen beskriver insatsen i Afghanistan, där bidraget till forskningen utgår från en problematisering av nationellt ägarskap utifrån ett institutionellt perspektiv som tar en historisk utgångspunkt. Det innebär även att en stor del av studien kommer att beskriva vilka problem och utmaningar som kan finnas med iden om nationellt ägarskap i den svenska diskursen, för att ytterligare understödja problemformuleringen.

Studien är således empiriskt inriktad och vilar endast sekundärt på ett teoretiskt perspektiv kring beslutsteori. Studien har således en underliggande socialkonstruktivistisk ansats, då det centrala för studien är att problematisera den svenska biståndsinsatsen i Afghanistan utifrån regeringens texter. För att beskriva de problem och utmaningar som den svenska biståndsinsatsen kan ställas inför kommer regeringens proposition från 2012/13⁹ att beskrivas, och tillsammans med den specifika strategin för utvecklingssamarbete som regeringen tagit fram för Afghanistan. Detta beskrivs närmare i bakgrundsavsnittet. Det empiriska underlaget som analysen sedan kommer att baseras på är dels en proposition om hur svensk biståndspolitik ska bedrivas, och dels en mer specifik utvecklingsstrategi för multilateralt utvecklingssamarbete. Det vill säga i bakgrundsavsnittet beskrivs problematiken i det specifika fallet Afghanistan, och i analysen ställs det emot det mer generella i svenskt utvecklingssamarbete. Detta gör att denna studie har ett brett empiriskt fokus, vilket kan medföra vissa problem. Det kan diskuteras om problemet har tillräcklig vetenskaplig tyngd, då det ramas in genom empirin snarare än tidigare forskning. Men med bakgrund i det socialkonstruktivistiska perspektivet som redogörs för i metodologiavsnittet så strävar studien att synliggöra det som tas för givet vilket i detta fall möjliggörs genom att ställa de generella biståndsprinciperna emot den specifika utformningen i fallet Afghanistan.

⁹ Regeringens proposition 2005/06:34 Utökad svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.

Bakgrund

Ett längre bakgrundsavsnitt kommer att ytterligare problematisera motsägelsen mellan att landet Afghanistan beskrivs som korrupt och med bristande förvaltning, samtidigt som den svenska biståndsinsatsen ska präglas av nationellt ägarskap, som dock är villkorat och har målbeskrivningar som ska nås i insatsernas genomförande. I bakgrundsavsnittet kommer först en övergripande problembild att presenteras, vilken är hämtad från den senaste propositionen från riksdagsåret 2012/13. Där kommer inte någon djupare analys att presenteras, då denna del av bakgrunden endast ämnar att övergripande beskriva hur regeringen ser på nationen Afghanistan och det svenska engagemanget i landet. Den andra delen i bakgrundsavsnittet behandlar de villkor som den svenska regeringen sätter för att genomföra biståndsinsatsen, det vill säga de åtaganden som förväntas av mottagarlandet Afghanistan. Sist i bakgrundsavsnittet kommer regeringens utvecklingssamarbetsstrategi att beskrivas. Där kommer de målsättningar som den svenska regeringen har satt upp problematiseras utifrån antagandet om hur afghaniska prioriteringar, det vill säga nationellt ägarskap relateras till de svenska målsättningarna. Det är här är motsägelsen mellan nationella prioriteringar och svenska målsättningar ställs på sin spets, utan att regeringen själv har problematiserat detta.

Problem och lösningar som konstrueras i propositionerna

De två huvudsakliga problemområden som studien kommer att behandla är dels det som har direkt att göra med Afghanistan, så som oförmåga till styre och korruption, dels de problem som regeringen beskriver som möjligen kan försvåra den svenska biståndsinsatsen, det vill säga bristande biståndseffektivitet.

Oförmåga till styre i Afghanistan

Den första problembilden som beskrivs i propositionen är att det finns en oförmåga hos afghanska myndigheter att leverera samhällsservice, och för att lösa den problematiken är det av vikt att det svenska stödet baseras på ömsesidigt ansvarstagande och ett starkt afghanskt ägarskap, där det är angeläget att fortsätta intensifiera ansträngningarna för att stärka den afghanska förvaltningen.

Målet med det svenska utvecklingssamarbetet ska vara att människor som lever i fattigdom, särskilt kvinnor och flickor, ska få förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle. Regeringen anser att det är angeläget med fortsatta och intensifierade ansträngningar för att stärka den afghanska förvaltningen på central, liksom på provins- och distriktsnivå, för att öka förmågan att leverera samhällsservice till

medborgarna. Sveriges utvecklingsengagemang ska vara långsiktigt och ses på minst 10–15 års sikt. Det svenska stödet ska bygga på ett ömsesidigt ansvarstagande och ett starkt afghanskt ägarskap.¹⁰

Den andra problembilden som målas upp av regeringen formuleras i termer av budgetproblematik, då beslut kring budgetramarna fattas på central nivå inom den afghanska förvaltningen. Den svenska regeringen menar att det finns en problematik i att resurserna för att genomföra utvecklingsinsatser ofta inte når de lägre nivåerna som de är ämnade för. Som då förhindrar möjliggörandet av utvecklingsinsatser på de lägre nivåerna. Lösningen är därför att stärka kopplingen mellan de olika nivåerna så att de demokratiskt fattade besluten kan genomföras i praktiken. Regeringen menar även att det skulle medföra att lokala nivån skulle stärka sin kapacitet.

De stora behoven, Sveriges långvariga närvaro i norr och transitionsprocessen motiverar en ökad fokusering av insatserna i det område där svensk militär är verksam. I norra Afghanistan bör förutsättningar undersökas för att arbeta integrerat med provins- och distriktsstrukturerna för att stärka institutionernas kapacitet och förmåga att erbjuda grundläggande samhällstjänster som ett viktigt bidrag till den pågående transitionen. Då budgetramarna sätts centralt, och medel inte alltid når provinsnivån, är det ofta mycket svårt att på provins- och distriktsnivå prioritera och genomföra utvecklingsinsatser. Oavsett sektor, är det därför angeläget att stärka kopplingarna till reformarbetet mellan central- och provinsnivå så att demokratiskt fattade beslut genomförs i praktiken och att den lokala nivån stärker sin kapacitet och absorptionsförmåga.¹¹

Svårigheter kring biståndseffektivitet

Den första problembilden innebär att bistånd till Afghanistan är förenat med stora risker. Dessa risker är dock odefinierade av regeringen, men regeringen menar att dessa risker kommer att omhändertas via riskhantering vid både genomförande och utformning av biståndet. Riskhanteringen innebär att insatserna ska präglas av en känslighet för möjliga konflikter, bygga på en konfliktförebyggande ansats och kunna agera flexibelt och snabbt. Själva insatserna ska sträva efter att fokusera på ett antal större insatser som kan kompletteras av mindre.

Sverige ska verka för ökad biståndseffektivitet. Samarbetet ska utgå från Afghanistans prioriteringar och präglas av ökad samordning och harmonisering samt anpassning till Afghanistans egna system och därmed stärkt afghanskt ägarskap. Bistånd till Afghanistan

¹⁰ Regeringens proposition 2012/13:41 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF). Sida 22

¹¹ Prop. 2012/13: 41. Sida 24

är förenat med stora risker. Ökad fokus på riskhantering när det gäller utformning och genomförandet av biståndet är därmed viktigt. De svenska insatserna ska präglas av känslighet för potentiella konflikter och ha en konfliktförebyggande ansats samt vid behov kunna agera flexibelt och snabbt. Det ska finnas en strävan att ha en väl sammanhållen och koncentrerad samling av insatser med ett fåtal större insatser som kan kompletteras med mindre, innovativa och strategiska insatser.¹²

Den andra problembilden är att den afghanska förvaltningskapaciteten är svag, eller att den behöver stärkas och att korruptionen utgör ett problem. Lösningen för att stärka samhällsstyret och stärka den afghanska förvaltningskapaciteten är att identifiera nya och innovativa biståndsformer.

Den av Världsbanken administrerade fonden *Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)* har visat sig vara framgångsrik när det gäller utvecklingsresultat och samtidigt stärkande av den afghanska förvaltningskapaciteten. Det är viktigt i synnerhet för stödet till ett gott samhällsstyre att identifiera nya och innovativa biståndsformer. Verksamhet som stärker civilsamhällets kapacitet och dess roll i ett pluralistiskt samhälle är angelägen. Sverige bör verka för ökat deltagande, jämställdhet, särskilt kvinnors, barns och ungdomars rättigheter, öppenhet, ansvarstagande och en starkare roll för det civila samhället. Särskilt angeläget är det att skapa förutsättningar för förändringsaktörer som arbetar med att förbättra öppenhet, ansvarsutkrävande gentemot statsmakten samt kampen mot korruption. Det är viktigt med riktade insatser i syfte att förebygga och bekämpa korruption.¹³

Villkor för bistånd

Villkoren har två aspekter, den som sätts upp via den afghanska regeringen och de villkor eller ideal som präglar den svenska och internationella insatsen. Sverige och andra givarländer har åtagit sig att 50 procent av stödet till Afghanistan ska kanaliseras genom den afghanska staten, och även öka anpassningen till Afghanistans nationella system och prioriteringar.¹⁴ Men det ställs krav även från givarländerna att den afghanska parten lever upp till vissa åtaganden som beskrivs i strategin för utvecklingssamarbetet, som att förbättra samhällsstyret, öka respekten för mänskliga rättigheter och bekämpa korruptionen¹⁵. En förbättrad samhällsstyrning implicerar att det finns en grundläggande styrningskapacitet hos institutionerna, men att den bör förbättras. För att åstadkomma en god/förbättrad samhällsstyrning bör de beslut som fattas implementeras, de bör uppfattas som legitima av de som de styrande företräder och det ska finnas möjlighet att följa upp beslut och att granska dem. I förhållande till respekten för mänskliga rättigheter är det viktigt att fastslå om det här gäller alla mänskliga rättigheter, eller det som brukar framställas som de grundläggande mänskliga rättigheterna, det vill säga rätten till liv, till en rättvis rättegång, till yttrandefrihet. I relation till

¹² Prop. 2012/13: 41. Sida 23

¹³ Prop. 2012/13: 41. Sida 22

¹⁴ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 2

¹⁵ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 4

bekämpandet av korruption så krävs det att det anses vara en polisiär angelägenhet, att det finns en fungerande rättsstat och att myndigheter och institutioner kan granskas oberoende.

Mål och prioriteringar från utvecklingssamarbetsstrategin

Utvecklingssamarbetsstrategin består av övergripande mål och prioriteringar, för att sedan beskriva mål och prioriteringar för biståndseffektiviteten, mål för sektorer för stöd till nationella program och sedan stöd till provinserna i norra Afghanistan där Sverige har verkat sedan 2006. Då dessa mål och prioriteringar beskrivs i strategin utan att problematiseras i relation till principen om nationellt ägarskap. Därför kommer just dessa mål och prioriteringar att problematiseras i texten för att ytterligare utveckla problembilden.

Det övergripande målet beskrivs i strategin som:

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet i Afghanistan är att människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor, barn och ungdomar, åtnjuter förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt, demokratiskt och rättssäkert samhälle.¹⁶

Där är samtidigt särskilt viktigt att samarbetet utgår ifrån Afghanistans prioriteringar, och att:

...(s)amarbetet ska präglas av ökad samordning och harmonisering samt anpassning till Afghanistans egna system och därmed stärkt afghanskt ägarskap.¹⁷

Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet

Målen för den sektor som berör demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet är uppdelade i tre punkter:

- Stärkta demokratiska institutioner och system för offentlig finansiell styrning samt ökad transparens i statsförvaltningen.
- Kvinnor och flickors möjligheter att komma i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter ska ha stärkts, liksom deras möjligheter att påverka samhällsutvecklingen.
- Livskraftiga aktörer i det civila samhället samt oberoende och fria medier som bidrar till ökat ansvarsutkrävande och en mer transparent förvaltning.¹⁸

Det första målet innebär att insatsen ska verka för en transparent, ansvarsfull och effektiv förvaltning, där reformstödet ska fokusera på kapacitetsutveckling, vilken ska bidra till att Afghanistan ska kunna hantera beslutsprocesser, budgetprocesser och motverka korruption¹⁹. För att

¹⁶ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 2

¹⁷ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 3

¹⁸ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 5

¹⁹ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 5

utveckla kapaciteten att hantera beslutsprocesser bör parterna först komma överens om vilka beslutsregler som gäller i olika fall, det vill säga vilka som får möjlighet att rösta, vilka får möjlighet att påverka beslutsunderlaget och vad som krävs för att beslutet ska gå igenom, vilket kan vara majoritetsbeslut, ordförandebeslut eller konsensus. Om beslutsprocesserna inte anses legitima av dem som besluten sedan påverkar kan det finnas en problematik i själva genomförandet, och för att minska sannolikheten för att sådan problematik skulle kunna uppstå kan det vara av vikt att överväga att själva beslutsprocessen präglas av de normer och värderingar som återfinns i samhället i övrigt. Detta för att skapa legitimitet för de beslut som fattas, och för genomförandet.

Det första målet innebär även att bygga en kapacitet för rättsstaten, vilket ska skapa förutsättningar för att institutioner ska kunna verka. Genomförandet delas upp i tre delar där en del ska vara rådgivande, en utbildande och en kapacitetshöjande insats.²⁰ Den rådgivande insatsen kan säkerligen inte innebära några svårigheter för den afghanska regeringen att acceptera, och inte heller gå emot afghanskt ägarskap då insatsen enbart är rådgivande och därför läggs det avgörande beslutet hos afghanerna själva. Den utbildande delen kan däremot väcka en del problematik, då det blir en fråga om vem som ska utbilda, vilka som ska utbildas och vad de ska utbildas i. Detta påverkar hur institutionernas arbete ska utföras, vilka tankar som sitter "i väggarna" inom institutionen och dessutom vem som utför arbetet. Om universitet och högskolor i Afghanistan ska vara ansvariga för utbildning, vad ska stå i kursplanerna och vilka ska avgöra vad som står i dem? Det kan väcka en del ideologiska och politiska frågor som kan problematisera insatsen, och därför är det viktigt för den svenska insatsen att ta ställning till dessa frågor innan arbetet med att bygga kapacitet för rättsstaten. Kapacitetshöjande insatser syftar till att höja något som redan har en viss grundläggande kapacitet, det kan exempelvis innebära att fler mål kan avklaras i rätten. Det bör innebära att det anställs fler domare, åklagare, advokater och jurister, om rättsstaten ska utformas likt den i Sverige. Det behöver inte vara så att det afghanska styret har samma uppfattning om hur en rättstat ska byggas upp. Men det bör innebära att dessa individer ska utbildas, vilka som ska utbildas (kvinnor och män) och dessutom om det finns högskolor och universitet där disputerade kan undervisa dessa individer. Kapacitetshöjande insatser kan exempelvis även innebära att det finns faktiska byggnader där rättegångar kan äga rum, och dessutom att de är tillräckligt säkra för att möjliggöra rättegångar. Det sistnämnda bör inte innebära några ideologiska och politiska problem, utan endast vara en fråga om säkerhet och tillgång till fastigheter. För att möjliggöra att fler rättegångar kan hållas är det även viktigt med snabba och effektiva polisinsatser, det vill säga fler poliser, effektiva metoder och frånvaro av korruption.

²⁰ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 5

Det andra målet som är inriktat mot kvinnors och flickors mänskliga rättigheter beskrivs i samarbetsutvecklingsstrategin där regeringen återger tre punkter: kvinnors rätt till deltagande och inflytande, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter samt åtgärder mot könsrelaterat våld.²¹ För att kvinnor ska få möjlighet till deltagande bör de få/ges tillträde till det offentliga rummet, men även till beslutsrummet, och detta är inget som direkt kan skapas utan det är av betydelse att en förståelse skapas för varför det är viktigt att kvinnor får tillträde till dessa arenor. Deltagande är inte bara något som diskuteras i Afghanistan, utan detta är en fråga som präglar jämställdhetsdiskussioner runt om i världen och hänger ofta samman med frågan om kvotering. Kvotering är ett känsligt ämne som kan uppröra känslor, inte bara i Afghanistan utan även i Sverige, och det bör regeringen och övrig insatsdeltagare vara medvetna om. För att kunna delta bör kvinnorna ha röst och beslutsrätt, det vill säga att de ska få möjlighet att delta vid val och då inte enbart vid val till parlamentet. Det är verkligen en svår balansgång mellan afghanskt ägarskap å ena sidan, och påtryckningar kring demokratiska värderingar och kvinnors rättigheter å andra sidan. Det kan hända att detta är oförenligt, att den traditionella synen i Afghanistan om att ålderrådet beslutar inte går att förändra.

Möjlighet till deltagande innebär även att kvinnor ska kunna påverka beslut, det vill säga ges information och kunna ta till vara på den informationen. För att kunna möjliggöra deltagande kan normer och värderingar i Afghanistan behöva förändras, vilket är både politiskt och ideologiskt känsligt. Deltagande är en del, men direkt inflytande är mer spårbart där inflytande kräver en maktposition, det vill säga att det finns kvinnor som har ledande ställning. Det kan röra sig om politiker, chefer, läkare, jurister/domare, det vill säga individer med en viss maktposition. Där är det av betydelse att kvinnor ges möjlighet till utbildning, men även att det finns en långsiktighet i planeringen. Men om frågan är hur kvinnor ska nå inflytande i Afghanistan, bör den riktas till vem/vilka som afghaner lyssnar till, det vill säga vilka är inflytelsesrika. I stater där religion är en viktig del av det offentliga kan präster eller imamer, det vill säga religiösa ledare, inneha det faktiska inflytandet på människors liv. Det är dessa som innehar en maktposition och kan påverka beslut som kan röra sig från individnivå upp till statsnivå. Denna fråga är politiskt, religiös och ideologiskt känslig och vilar på djupgående normer och värderingar, och det är därför viktigt att förstå att detta bör tas ett bredare grepp kring.

Den andra inriktningen är att möjliggöra sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, där hälsa kan delas in i en del och arbete med rättigheter i en annan. För att åstadkomma sexuell och reproduktiv hälsa i hela Afghanistan behövs kliniker, utrustning, barnmorskor och läkare. Där klinikerna är relativt

²¹ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 5f

lätt tillgängliga och rätt utrustning finns, samt att det ges möjlighet att utbilda både barnmorskor och läkare, och att dessa är verksamma och kan praktisera. Det är även viktigt att de individer som berörs är medvetna om var sjukvård finns, och att de får möjlighet att uppsöka vård, det vill säga vem beslutar om att individen ska uppsöka sjukvård om så krävs vid förlossningar, missfall eller annat. När det gäller rättigheter till sexuell och reproduktiv hälsa är det viktigt att klargöra vilka rättigheter som avses. En reproduktiv rättighet kan innefatta rätten till fri abort eller rätt till preventivmedel, och dessa frågor är politiskt känsliga. En sexuell rättighet kan tänkas vara att inte diskrimineras på grund av sin sexuella läggning, samt rätten att få välja partner. Att förmedla dessa rättigheter kan ske genom två sätt, dels att organisationer aktivt arbetar med dessa frågor, dels informations spridning och påverkansarbete. Då krävs det att dessa organisationer är och kan verka i en säker miljö, där medarbetarna kan känna sig säkra och kan utföra sina arbetsuppgifter. Men förmedlingen av sexuella och reproduktiva rättigheter kan även ske genom att vara en del av läroplanen i utbildningen, men det är och kan vara en känslig politisk fråga att besluta om sexualundervisning i skolan.

Den tredje inriktningen behandlar åtgärder för könsrelaterat våld, där könsrelaterat våld skulle kunna tänkas vara våldtäkter som krigsföring, och det kan även tänkas vara mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Våldet behöver inte enbart vara fysiskt utan skulle även kunna vara psykiska hot och frihetsberövande. Åtgärder för att kunna motverka dessa typer av våldshandlingar kan i ett första steg vara förebyggande insatser som informations spridning, det kan vara kvinnojourer och det skulle kunna vara behandlingsmöjligheter för de som utför handlingarna. Handlingarna måste även lagföras, vilket betyder att handlingen bör ses som kriminell och bli föremål för en polisiär utredning. För att offren för våldet ska våga anmäla händelsen bör polisen överväga att ha kvinnliga utredare och nära samarbete med sjukvården.

Det tredje målet för insatser är att livskraftiga aktörer och en oberoende och fri media kan bidra till ett ansvarsutkrävande och en mer transparent förvaltning. Livskraftiga aktörer som ska kunna bidra till ansvarsutkrävande och en mer transparent förvaltning innebär att det bör råda mötesfrihet, samt att det bör finnas medlemmar, deltagare eller arbetskraft som anser att det är viktigt att bedriva frågor. De måste kunna agera utan att utsättas för repressalier samt att deras finansiering är säkrad. En oberoende och fri media för att granska makthavarna är viktigt i en demokrati, och det sätter press på statsmakten. Media bör bestå av både tidningar, radio och tv, med anledning av den begränsade läs och skrivkunnigheten och den utbredda fattigdomen kan det anses relevant att främst radio finns tillgänglig. För att media ska kunna vara oberoende så måste den vara villkorslöst finansierad, och media ska även kunna granskas av en oberoende granskningsnämnd. Det bör även lagstiftas runt både källskydd och meddelarskydd för att möjliggöra granskning av statsmakten. Men

kanske viktigast för att möjliggöra en oberoende och fri media är att de journalister som verkar i Afghanistan kan göra det utan att utsättas för hot, påtryckningar eller repressalier.

Utbildning

Utbildning är regeringens andra inriktning vad gäller stöd till nationella program, där målen är uppdelade på tre punkter som fokuserar på primärutbildning, att öka antalet lärare och öka läs- och skrivkunnigheten bland kvinnor:

- Ökad tillgång till primärutbildning av god kvalitet med särskilt fokus på flickors rätt till utbildning
- Fler utbildade lärare
- Ökad läs- och skrivkunnighet bland kvinnor 15-24 år²²

Vad gäller den ökade tillgången till primärutbildning av god kvalitet menar regeringen att det innebär både en uppbyggnad av utbildningssektorn, och att bygga vidare på tidigare erfarenheter²³. Regeringen menar även att för att möjliggöra flickors skolgång så bör även antalet kvinnliga lärare öka²⁴. Det som kan tänkas ingå i en utbildningssektor bör vara elevunderlag, lärare och rektorer, men det bör även vara den administrativa delen av sektorn vilket innebär utbildningsplaner, utformning av lärandemål och registrering av studieresultat. Utbildningssektorn förväntas att expandera då behovet av fler lärare och ökad tillgång till primärutbildning utgör två av delmålen. Själva tillgången till primärutbildningen kan innebära att fler skolor och att elever och lärare kan ta sig till skolorna, vilket kan tyckas relativt oproblematiskt i relation till ideologi och politiska aspekter. Men lärarutbildningen och utformningen av utbildningsplaner och läromål kan innebära en mer känslig politisk aspekt. Lärarutbildningen för att det ska avgöras vem som kan komma in på utbildningen, vilka krav som ställs på dem som kommer in och samtidigt vad som förmedlas i utbildningen, där ett exempel kan vara vilken pedagogik som ska användas i skolan. Ett annat kan vara valet av kurslitteratur. Med tanke på att läs och skrivkunnigheten ska förbättras för kvinnor i åldern 15-24 skulle det kunna innebära att underlaget för ansökningar till högre utbildningar idag är skevt.

Stöd till provinser i norra Afghanistan

Stödet till de norra provinserna i Afghanistan är uppdelade i två övergripande mål, där det första är inriktat på den lokala förvaltningen och det andra på det privata näringslivet. Det beskriver ett tänkt bistånd:

²² Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 6

²³ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 6

²⁴ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 6

- Den lokala förvaltningen på provins- och distriktsnivå har stärkt sin kapacitet så att grundläggande samhällstjänster kan erbjudas på ett demokratiskt och rättssäkert sätt till medborgarna.
- Ett växande privat näringsliv som bidrar till ökad försörjning och sysselsättning särskilt för kvinnor och ungdomar.²⁵

Det första målet delas in i tre delmål, där det första är utveckling av lokal demokrati och förvaltning vilket innebär stöd till institutioner och förvaltning som bör kopplas till reformer på centralnivå, i syfte att stärka förmågan att genomföra reformer på lokal nivå. Här poängteras innovativa insatser för att öka transparens i förvaltningen och samtidigt bekämpa korruptionen.²⁶ Därför förefaller lösningen vara innovativa insatser, men det ges ingen förklaring till vad dessa insatser skulle kunna vara men det bör innebära att det handlar om nyskapande och förbättrade insatser, och de bör skapas utifrån ett identifierat problem. Den andra lösningen är kapacitetsbyggande avseende rättsstatens kapacitet, vilket ska genomföras genom att förbättra givarkoordineringen och nära sammankopplat med nationella reformer²⁷. Detta har diskuterats tidigare i denna studie, och därför kommer det inte att diskuteras igen. Den tredje lösningen är att höja civilsamhällets kapacitet, och detta ska ske genom att demokratiskt fattade beslut genomförs i praktiken så att den lokala nivån stärker sin kapacitet i syfte att kunna övervaka den framväxande rättsstaten²⁸. Alltså för att kunna möjliggöra att ett demokratiskt fattat beslut genomförs i praktiken, vilket i förlängningen kan stärka rättsstaten och kapacitetshöja den lokala nivån kan beslutsfattandet problematiseras utifrån tre aspekter. Den första är vilka som har fattat beslutet som ska genomföras eller implementeras: det vill säga att dessa individer är legitima företrädare för de som beslutet kommer att påverka. Den andra aspekten gäller beslutsgrunderna, och om dessa speglar de normer och värderingar som präglar samhället i övrigt och därför kan accepteras av de som påverkas av beslutet. Den tredje aspekten handlar om huruvida beslutet ifråga är implementeringsbart, det vill säga om det finns strukturer och/eller institutioner som är villiga och har möjlighet att implementera beslutet.

Vad beträffar det andra målet som innebär ett växande privat näringsliv, som särskilt inriktas på kvinnor och ungdomar, ska detta ske genom yrkesutbildningar och förbättrad infrastruktur²⁹. Där skulle det kunna vara politiskt känsligt huruvida kvinnor ska arbeta eller inte, och vilka arbeten som kan vara relevanta. Vad gäller byggande av infrastruktur så ter det sig oproblemiskt ur ett politiskt och ideologiskt perspektiv.

²⁵ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 7

²⁶ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 7

²⁷ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 7

²⁸ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 7

²⁹ Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014. Sida 7

En diskussion kring bakgrundsavsnittet

Motsägelsen i regeringens texter har beskrivits i detta bakgrundsavsnitt. Det är det bristfälliga styret som utgör ett problem, och att institutionerna är oförmögna att leverera samhällsservice, kanske framförallt att förvaltningskapaciteten är svag och att korruptionen är omfattande i landet. Men även det överhängande hotet om konflikt är ett hinder för stabilitet i landet och påverkar det vardagliga livet för såväl invånarna som insatsen. Regeringen påtalar även att biståndet till Afghanistan är förenat med stora risker, utan att direkt peka ut vilka dessa risker är och innebär.

Den andra svårigheten, som studien är inriktad på att problematisera, är att biståndsinsatserna i Afghanistan ska präglas av en anpassning till Afghanistans egna system och därmed ska stärka det afghanska ägarskapet. Det är dessa två synsätt som inte stämmer överens, nämligen om regeringen anser att det afghanska styret präglas av korruption och har en låg förvaltningskapacitet, samtidigt som regeringen anger att hälften av biståndet ska kanaliseras genom Afghanistans egna system och dessutom ska biståndsinsatserna anpassas till dessa system. Om Afghanistans egna system, som kan antas vara förvaltningssystemet, det ekonomiska systemet och det juridiska systemet, besitter en låg förvaltningskapacitet förefaller det olämpligt att biståndet kanaliseras genom dessa system då biståndet sannolikt inte kunna användas till det som det är ämnat till. Detta är den mer övergripande analysen av problematiken runt den svenska biståndsinsatsen i Afghanistan.

Bakgrundsavsnittet ämnar att synliggöra vilken typ av problematik som kan uppstå när den svenska insatsens mål ska genomföras i praktiken och då ställs emot antagandet om ett afghanskt ägarskap. Regeringens strategi gör inte någon tydlig problematisering av hur målen överensstämmer med de afghanska prioriteringarna, vilket denna studie ämnar att synliggöra för att problematisera antagandet om nationellt ägarskap ytterligare. Det vill säga något om de problem som möjligtvis skulle kunna uppstå i omsättningen av målen och hur dessa ställs emot det nationella ägarskapet.

Det övergripande målet i den svenska strategin för utvecklingssamarbete är att förbättra levnadsförhållandena för de afghanska människorna, vilket ska genomföras genom ett samarbete som ska anpassas till Afghanistans egna system och därigenom stärka det afghanska ägarskapet. Målet ska genomföras genom två inriktningar, å ena sidan genom att arbeta för demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet och å andra sidan arbeta för utbildning. Båda dessa mål har problematiserats i bakgrundsavsnittet, där de vid själva genomförandet kan ställas emot både ideologiskt och politiskt grundade föreställningar hos afghaner. Det beskrivs även i strategin att extra fokus ska sättas på de norra provinserna i Afghanistan, där Sverige har funnits på plats sedan 2006. Det borde innebära att Sverige känner ett särskilt ansvar för dessa provinser och biståndsinsatserna följer oproblematiskt eller logiskt efter det att den militära insatsen har avslutats. Särskilt ska den

svenska biståndsinsatsen fokusera på att stärka förvaltningens kapacitet och det privata näringslivet. Att biståndsinsatsen fokuseras till norra Afghanistan kan se som en *naturlig* följd av att fortsätta den tidigare civil-militära insatsen till att endast bestå av en civil komponent. Det hade varit intressant för kommande studier om en så omfattande biståndsinsats som Afghanistaninsatsen hade kunnat vara aktuell utan den föregående militära insatsen, då en biståndsinsats enligt den generella biståndsstrategin endast är aktuell om det finns en viss kapacitet hos institutionerna att själva förmå att kanalisera biståndet.

En övergripande reflektion med avseende på dessa mål är att de inte speglar hur de ska implementeras i de afghanska systemen, det diskuteras inte heller på vilket sätt de är baserade på afghanska prioriteringar. Det enda som diskuteras är de åtaganden som den afghanska regeringen har lovat i och med Kabulprocessen, och där ett åtagande inte kan ses som en prioritering utan som något som man förbinder sig till, vilket även skulle kunna vara i utbyte för något annat. De åtaganden som är aktuella för det afghanska styret är ett förbättrat samhällsstyre, arbete för mänskliga rättigheter och att bekämpa korruption. Därför kan dessa snarare ses som villkor för att biståndsinsatsen ska äga rum, och att dessa tre begrepp benämns som åtaganden innebär även att de till viss del inte anses som självklara mål i sig av det afghanska styret, då de har formulerats av en annan aktör än den afghanska staten och det innebär i sak att afghanerna inte kan inneha det fulla ägarskapet.

Tidigare forskning

Det finns en mängd forskning om både bistånd och insatsen i Afghanistan, för att bara nämna ett par författare som har skrivit om bistånd så finns författare som Jan Bjerninger³⁰ och Nils Tallroth³¹. Dock saknas det studier som beskriver den svenska biståndsinsatsen i Afghanistan, och problematiseringar av antagandet om nationellt ägarskap.

Om den svenska Afghanistaninsatsen har Wilhelm Agrell skrivit en uppmärksamrad bok³². Även Robert Egnell har skrivit en artikel som problematiserar möjligheten till institutionsbyggande genom

³⁰ Bjerninger, Jan (2013). *Det framgångsrika biståndet: om svenskt utvecklingssamarbete i praktiken*. Saltsjöbaden: Jan Bjerninger

³¹ Tallroth, Nils Börje (2010). *Bistånd på villovägar: en veteran från Världsbanken synar svensk biståndspolitik*. Stockholm: Addera

³² Agrell, Wilhelm (2013). *Ett krig här och nu: från svensk fredsoperation till upprorsbekämpning i Afghanistan 2001-2014*. Stockholm: Atlantis

att vinna befolkningens förtroende, så kallade "hearts and minds"³³ och tillsist har Maria Fors tillsammans med Gerry Larsson har skrivit hur civil-militär samverkan på departementsnivå påverkar arbetet på fältnivån i Afghanistan³⁴.

Lokalt ägarskap har även det diskuterats i tidigare forskning, bland annat av Karin Kneissl som poängterar att lokalt ägarskap behöver förstärkas utifrån ett civil- militär samverkans-perspektiv då författaren poängterar att denna samverkan blir viktig då institutionerna och nationen ska kunna vara verksamma när de internationella insatserna drar sig ur³⁵. Timothy Donais problematiserar operationaliseringen av lokalt ägarskap och menar att detta antagande inte kan baseras på det naiva antagandet om att de lokala ska ha kunskap om att genomföra uppbyggnaden, samtidigt som det internationella insatserna inte kan komma att genomföra en insats utan att det lokala samhället ställer sig bakom den internationella insatsen. Författaren förespråkar därför en lösning som är att ett nytt partnerskap mellan parter ska kunna genomföras.³⁶ Inom den tidigare forskningen ses nationellt eller lokalt ägarskap som lösningen för att etablera stabilitet, det vill säga att med ägarskap infinner sig ett visst mått av drivkraft för att möjliggöra långsiktig stabilitet oavsett hur detta ägarskap ska möjliggöras. Min studie kommer visserligen att behandla nationellt/ lokalt ägarskap men det kommer att presenteras utifrån ett svenskt perspektiv och samtidigt ha en mer problematiserande utgångspunkt då den ämnar att skapa en förståelse mellan det logiska glapp som finns mellan antagandet om nationellt ägarskap å ena sidan och beskrivningen av Afghanistan som korrupt och med bristande statsförvaltning å andra sidan.

Den teoretiska utgångspunkten i denna studie är beslutsteori, och inom statsvetenskapen har en mängd studier genomförts med utgångspunkt i beslutsteoretiska ansatser, bland annat har John Kingdon tidigare beskrivit soptunnemodellen i relation till policyprocesser³⁷. Med anledning av den mängd studier som finns på området kommer en kort redogörelse för antagandet om att beslut skulle fattas med en grund i rationalitet. Där den rationella beslutsmodellen innebär att deltagarna har tillgång till full kunskap i beslutsprocessen, då den börjar med att ett problem formuleras, olika alternativ skapas och möjliga lösningar formuleras. Detta följs av att en konsekvensanalys genomförs då alla möjliga konsekvenser av beslutet beaktas, för att tillslut komma fram till ett beslutstillfälle där

³³ Egnell, Robert. (2010) "Winning 'Hearts and Minds'? A Critical Analysis of Counter-Insurgency Operations in Afghanistan", i *Civil Wars* 12:3 2010

³⁴ Fors, Maria & Larsson, Gerry (2007). *Civil-militär samverkan på departementsnivå - påverkan från fältnivån i Afghanistan*. Stockholm: Institutionen för ledarskap och management, Försvarshögskolan

³⁵ Kneissl, Karin. (2008) "Summary of the Symposium "Comprehensive International Engagement in Conflicts – Civil-Military Interaction as Challenge and Opportunity", Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Österreich.

³⁶ Donais, Timothy (2009) Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes i *Peace and Change* Vol. 34, No. 1

³⁷ Kingdon, John W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Updated 2nd ed. Boston: Longman

det rationella beslutet fattas.³⁸ Teoribildningen som denna studie baseras på är en kritik av fullständig rationalitet i en beslutsprocess, och studiens ambition är att visa att lösningar kan få oanade konsekvenser, och då kan lösningen bli ett problem.

Teorianknytning

För att förstå hur nationellt ägarskap har kommit att präglade den svenska insatsen i Afghanistan kommer studien att pröva om soptunnmodellen kan skapa förståelse för detta. Soptunnmodellen har sitt namn efter att beslutstillfället beskrivs som en soptunna, där soporna består av en blandning av problem, lösningar och deltagare. Vid beslutstillfället finns flera tunnor tillgängliga, och deltagare, problem och lösningar söker sig till en tunna där sannolikheten är stor att ett önskvärt resultat uppnås.³⁹

Soptunnmodellen är en kritik mot det tidigare antagandet om att full rationalitet kan råda vid beslutstillfällen, det vill säga full kunskap som bland annat skulle innebära att beslutsfattarna kan se alla konsekvenser som beslutet kan innebära. Utgångspunkten är att rationella beslutsmodeller sällan ger en lämplig beskrivning av beslutsprocesser⁴⁰. Soptunnmodellens teoretiska antagande är att full rationalitet vid ett beslutstillfälle inte är möjligt, utan rentav omöjlig. Att beslutsprocesser i själva verket är slumpmässiga, att även beslutsprocesser kan vara relativt ostyrbara.⁴¹ Modellen ger ett antal beskrivningar för irrationaliteten vid beslutstillfället, bland annat att fattade beslut helt enkelt inte genomförs i praktiken, men det som är intressant för denna studie är att lösningar söker efter problem vid beslutstillfället⁴².

Att lösningar söker efter problem innebär att dessa lösningar redan är formulerade, det vill säga att innan problemet kan presenteras finns redan en etablerad lösning. Det innebär att lösningen har funnits etablerad under en längre tidsperiod och när lösningen hittar ett problem så presenteras lösningen som självklar. Syftet med denna studie är att pröva om nationellt ägarskap kan förstås som en färdig lösning och nu etablerats som en generell lösning i biståndsinsatser.

³⁸ Christensen, Søren & Daugaard Jensen, Poul Erik (2011). Sida 26

³⁹ Christensen, Søren & Daugaard Jensen, Poul Erik (2011). Sida 75

⁴⁰ Christensen, Søren & Daugaard Jensen, Poul Erik (2011). Sida 74

⁴¹ Christensen, Søren & Daugaard Jensen, Poul Erik (2011). Sida 71

⁴² Christensen, Søren & Daugaard Jensen, Poul Erik (2011). Sida 74

Det institutionella perspektivet

För att skapa en förståelse för hur enskilda fenomen etableras som givna lösningar som ter sig självklara vid första anblicken måste tidsperspektivet breddas. Det är därför som soptunnemodellen kombineras med det institutionella perspektivet, som då skapar ett mer konkret analysverktyg för studien. Det som det längre tidsperspektivet bidrar med är att följa lösningen och beskriva hur lösningarna har kommit att bli det som uppfattas som dagens "givna och meningsfulla ramar för handlande"⁴³. Centralt för det institutionella perspektivet är att det tillämpar en lämplighetslogik vid beslutstillfällen, det vill säga att när beslutsfattare ställs inför bestämda problem, som då är relativt kända, får problemen de givna lösningarna att framstå som självklara och därför blir lösningarna heller inte ifrågasatta.⁴⁴

Det institutionella perspektivet är ingen teoribildning som kommer att prövas i denna studie, snarare är det institutionella perspektivet en ingång till studien som inspirerar till problemformuleringen. Det handlar i grunden om hur problem och lösningar ständigt formuleras i organisationer och hur vi kan få syn på dessa för att skapa en bredare förståelse för omgivningen. För denna studie blir det institutionella perspektivet något som genomsyrar hela uppsatsen, som fokuserar på att problematisera nationellt ägarskap, och pröva om soptunnemodellen kan förklara hur nationellt ägarskap har kommit att appliceras i en biståndsinsats i Afghanistan som en självklarhet utan ifrågasättande.

Ledarskap i en soptunn situation

Med utgångspunkt i att beslutstillfället i enlighet med soptunnemodellen är allt annat än rationellt, är det intressant att diskutera hur ett eventuellt ledarskap kan utövas vid ett sådant tillfälle. Och samtidigt kan det anses vara en fråga om makt, då deltagaren vid beslutstillfället, kan presentera den lösning som redan finns formulerad, och får acceptans för att denna passar med det aktuella problemet. Det innebär då att ledarskapet inte behöver vara en person på en chefsposition, utan kan vara den personen som presenterar lösningen och får acceptans för lösningen. Det är då intressant att se till Norman Northouses definition av vad ledarskap är, nämligen att se ledarskap som en process:

(a) process whereby an individual influences a group of individuals to achieve a common goal⁴⁵

⁴³ Haldén, Eva & Kjær, Peter (1994). *Politik och institutionalisering: det institutionella perspektivet inom statsvetenskapen*. København: Center for offentlig organisation og styring. Sida 23

⁴⁴ Haldén, Eva & Kjær, Peter (1994). Sida 7

⁴⁵ Northouse, Peter Guy. (2010). *Leadership: theory and practice*. 5. ed. Thousand Oaks: Sage. Sida 12

Det innebär att det inte enbart är individen med den formella makten som kan inneha makt eller inneha ledarskap. Denna syn på ledarskap innebär att även personer utan direkt beslutanderätt faktiskt kan inneha en ledarskapsposition. Det vill säga om den individen eller deltagaren lyckas övertyga övriga beslutsfattare att nå det gemensamma målet genom den föreslagna lösningen skulle det kunna betraktas som en form av ledarskap, då inflytande bör betraktas som makt⁴⁶ och med makten kommer ledarskapet.

Material

Materialet utgörs av propositionen *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling* från riksdagsåret 2002/03 som lades fram av den socialdemokratiska regeringen och *Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete* som lades fram av den borgerliga regeringen 2007.

Med bakgrund i det institutionella perspektivet om historisering av lösningar som idag uppfattas som självklara har materialet valts ut, då båda dokumenten behandlar biståndsinsatser ur en generell synpunkt. Då propositionen *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, får anses vara ett diskursivt brott i svensk biståndspolitik då hela biståndspolitiken lades om från att givaren, det vill säga Sverige, avgjorde hur biståndsmedlen skulle användas, till det att mottagarlandet avgjorde hur biståndsmedlen skulle fördelas.⁴⁷ Propositionen är således relevant att använda för att skapa en förståelse för hur denna lösning kom att etableras. Det andra dokumentet som kommer att presenteras i den empiriska analysen är det dokument som anger inriktningen för svensk biståndspolitik från 2007 och framöver, en strategi för svensk biståndspolitik. Biståndsminister Gunilla Carlsson refererar till propositionen från 2003 i *Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete*, och menar att strategin ska överensstämma med de antaganden som beskrivs i propositionen. Det vill säga de ansatser som beskrivs om hur biståndspolitik ska ha varit gällande under en längre tid, då den genomfördes i den socialdemokratiska regeringen 2003 och sedan återigen fastställdes som en princip av den borgerliga regeringen 2007.

Alternativt material skulle kunna ha varit Gunilla Carlssons vision post 2015 utvecklingsagenda, som presenterade hennes syn på svenskt utvecklingsbistånd efter 2015. Men då det inte är ett dokument som beskriver på vilka principer utvecklingsbiståndet ska vila, så kommer den inte att användas som material.⁴⁸ Anledningen till att dessa två texter kommer att användas i studien är således att de båda beskriver svensk biståndspolitikens inriktning.

⁴⁶ Northouse, Peter Guy. (2010). Sida 7

⁴⁷ Regeringens proposition 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.

⁴⁸ High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda My Vision for the Work of the Panel: Gunilla Carlsson; Stockholm 2012-09-21. Stockholm: Utrikesdepartementet (UD), Regeringskansliet.

Tillvägagångssätt

Analysen av studien redovisas i både den empiriska analysen, där materialet presenteras och analyseras utifrån det institutionella perspektivet om problem och lösningar, där de finner varandra. Denna del av studien ämnar ta tillvara den historisering som det institutionella perspektivet poängterar, och visa hur begreppet nationellt ägarskap har kommit att etableras i den svenska biståndsdiskursen. I själva analysen prövas teoribildningen emot det material som presenteras i den empiriska analysen, och där kommer även en diskussion kring hur ett eventuellt ledarskap kan komma att ta sig uttryck. På så sätt sker analysen i två steg.

Den empiriska analysen beskriver vad som identifierades som ett problem, och hur lösningen presenterades. Tillvägagångssättet har sin grund i det institutionella perspektivet, som just beskriver hur problem och lösningar på problem kan urskiljas i politiska texter. Den empiriska analysen beskriver biståndspolitik i generell mening. Tillvägagångssättet har sin bas i hermeneutiken för att beskriva författarens, det vill säga regeringens horisont. För att analysera denna del av materialet kommer hermeneutiken att vara vägledande, det vill säga en empirisk analys kommer att genomföras genom att beskriva det som står som mål för att finna problemen och då kommer även lösningarna att identifieras. Men det innebär även att utifrån Gadamer's beskrivning av förståelse så kommer en tolkning att göras efter författarens egen förförståelse genom bland annat utbildning. Den empiriska analysen beskriver hur nationellt ägarskap har kommit att etableras inom svensk biståndspolitik, först i propositionen från 2003, och sedan i biståndsstrategin från 2007.

I analysen prövas teoribildningen soptunnmodellen för att pröva om den kan förklara hur nationellt ägarskap har kommit att genomsyra insatsen i Afghanistan. För att öka transparensen i studien, och att förenkla för läsaren kommer ett antal frågor att vara vägledande i analysen:

Finns en lösning etablerad för biståndspolitik?

Vad är lösningen ett svar på, det vill säga vad är ursprungsproblemet?

Framställs lösningen som självklar?

Att genomföra dessa typer av tolkningar av texter kan vara problematiskt, eftersom det utgör en problematisering utifrån författarens förförståelse. Där har vi alla olika erfarenheter och föreställningar om omgivningen, därför är denna analys endast min tolkning och det är troligt att andra som studerar samma texter skulle kunna göra andra bedömningar och även dra andra slutsatser. Därför är ambitionsnivån för denna studie endast att skapa en förståelse för, det vill säga att detta är ett sätt att se på den svenska biståndsinsatsen i Afghanistan, men det finns naturligtvis

fler sätt och andra infallsvinklar som kan vara intressanta att studera. Och antagandet om att soptunnemodellen skulle kunna förklara problematiken i denna motsägelse är en möjlig förklaring till denna tvetydlighet.

Metod

I studien kombineras således det teoretiska perspektivet med Gadammers antaganden om det skrivna språket och för att ytterligare bredda den teoretiska grunden används ett analysramverk som baseras på det institutionella perspektivet. Det institutionella perspektivet gör det möjligt att ytterligare bredda tidsperspektivet. För att förstå hur denna kombination kan möjliggöras beskrivs studiens underliggande konstruktivistiska ansats kort.

Den konstruktivistiska ansatsen baseras på det antagande som Barlebo Wenneberg gör om den första och andra typen av socialkonstruktivism. Den första typen är en kritik mot det socialas naturlighet och den andra typen utgår från en teori om det socialas konstruktion.⁴⁹ Med dessa antaganden kan således det institutionella perspektivet kombineras för att tillföra en mer direkt analytiskt ramverk. Det gemensamma för socialkonstruktivismen kan därför ses som ett paraply där de andra teoribildningarna ryms inunder antagandet om det socialt konstruerade. I denna studie används de olika antagandena för att synliggöra olika typer av problematik som på så sätt ska möjliggöra syftet och pröva om soptunnemodellen kan skapa förståelse för att nationellt ägarskap appliceras i fallet Afghanistan.

Förhållandet till det skrivna ordet

Metoden i denna studie baseras på Gadammers antaganden, och metoden är därför en form av textanalys som systematiserar läsningen av texterna. Där är Gadammers antagande om föreställningen om "the fusion of horizons" grundtesen, vilket innebär att det är viktigt att förstå hur långt vår egen förståelse räcker för att kunna förstå den horisont vi försöker närma oss⁵⁰ Gadamer intresserade sig för förståelse, och hur omvärlden kan förstås, där tanken om en fusion av horisonter grundar sig i att en tolkning sker mellan den historiska kontext som texten skrevs i, vilket Gadamer beskriver som att texterna inte enbart ska analyseras utifrån vad som faktiskt står, utan vad texterna bevittnar⁵¹, vilket sätter forskaren i en position som kan vara problematisk. Detta antagande innebär att det finns tre

⁴⁹ Wenneberg, Søren Barlebo (2001). Socialkonstruktivism: positioner, problem och perspektiv. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi

⁵⁰ Blaikie, Norman (2007). sida 153

⁵¹ Blaikie, Norman (2007). sida 152

perspektiv som är viktiga inom denna teoribildning; forskarens förståelse, författarens förståelse och den kontextuella förståelsen. Förhållandet till texten har därför en konstruktivistisk ton, vilket uttrycker sig i "Gadamer's position require us to look beyond what is said to what is being taken for granted while it is being said."⁵² Det Gadamer är intresserad av är att synliggöra det för-givet-tagna i det skriftliga språket, vilket innebär en form av socialkonstruktivism. Men hermeneutiken kan ses som grunden till det förhållningssätt som studien har till det skrivna materialet, där tolkningen och förståelsen genom fusionen av horisonterna är central. Det aktuella materialet är därför avgörande för vad som kommer att presenteras i uppsatsen. Det är inte en fråga om att angripa materialet utifrån givna parametrar, indikatorer eller variabler, utan att tolka materialet på dess egna premisser.

Det är just förståelsen som är relevant för denna studie, och att bredda tidsperspektivet. Dock kommer studien inte kunna besvara varför biståndspolitiken har utvecklats till det den är idag, och det är inte heller syftet med studien. Eftersom att studien vilar på empirisk grund så är det hermeneutiska förhållningssättet både begränsande och möjliggörande. Begränsande är att det finns ett tolkningsutrymme, vilket innebär att författarens egen förståelse kan komma att till viss del påverka utfallet. För att delvis undgå att det endast är författarens egen tolkningsutrymme som ges plats är det viktigt att ta hänsyn till de andra aspekterna av förståelsehorisonten, som författaren till ursprungstexten och även dess kontext. Därför kommer empirin att bestå av citat från ursprungstexterna, för att tydliggöra hur tolkningen av texten har genomförts. En annan begränsande aspekt är att full förståelse för dilemmat mellan afghanskt ägarskap och hur nationen beskrivs, inte kan åstadkommas i denna studie eller säkerligen inte heller i någon annan studie. Detta då full förståelse är något som inte kan uppnås inom det socialkonstruktivistiska perspektivet.

Empirisk analys

Med bakgrund i det institutionella perspektivet och att det behövs en längre historik för att förstå hur dessa lösningar har kommit att etableras som självklara kommer två nedslag att presenteras i den empiriska analysen. Dels den proposition som lades fram av den socialdemokratiska regeringen 2003, och även den strategi som beslutades om av den borgerliga regeringen 2007. Avslutningsvis kommer en kortare reflektion att presenteras kring de texter som behandlats i den empiriska analysen.

⁵² Blaikie, Norman (2007). sida 152

1999 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda den svenska politiken för global utveckling, vilket sedan resulterade i den proposition som den socialdemokratiska regeringen överlämnade till riksdagen för beslut 2003.⁵³ I propositionen framställs det övergripande målet som att avskaffa fattigdomen, och för att kunna uppfylla detta mål måste biståndspolitiken förändras. Problemet som regeringen beskriver är att den rådande biståndspolitiken inte har åstadkommit hållbara resultat och därför ses nationellt ansvar som ett svar på den problematiken⁵⁴:

Många fattiga länder har haft ett alltför stort beroende av stöd utifrån. Det finns idag en insikt om den centrala betydelsen av nationell politik och nationellt ägarskap i utvecklingsprocessen. Utvecklingssamarbete kan stödja den nationella politiken, men inte ersätta den. Ländernas egna strategier för fattigdomsbekämpning eller motsvarande måste vara grunden för de insatser som görs inom utvecklingssamarbetet.⁵⁵

Mot bakgrund av att propositionen föranleddes av att en kommitté som var sammansatt över partigränser blir denna proposition vägledande för det den framtida biståndspolitiken, eller utvecklingssamarbetspolitiken som det benämns i texterna. Där var grundantagandet att de länder som mottar bistånd ska äga makt över sin egen utveckling, och propositionen beskriver att det då fanns en insikt om att nationell politik och ägarskap bör vara centralt i utvecklingsprocessen⁵⁶. Det berör därför utvecklingssamarbetet på nationell nivå, men även på individuell nivå. Regeringen beskriver i propositionen att individen själv ska "ta sig ur fattigdomen"⁵⁷, och fortsätter att beskriva omvändningen i svensk biståndspolitik som att individer har gått från att vara passiva objekt till att vara aktiva subjekt⁵⁸.

Målet för det svenska utvecklingssamarbetet skall vara att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Denna formulering avser att lyfta fram fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar som aktiva subjekt snarare än passiva objekt.⁵⁹

Det sker i och med antagandet av propositionen en förändring i svensk biståndspolitik, där större vikt läggs vid mottagarlandets nationella politik och ansvar för den egna utvecklingen. Utgångspunkten är en förståelse för att inget land är det andra likt, att nationer, liksom individer, har olika förutsättningar, behov och intressen⁶⁰. Därför ska utvecklingslandets egna strategier vara

⁵³ Regeringens proposition 2002/03:122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling. Sida 4

⁵⁴ Prop. 2002/03:122 Sida 63

⁵⁵ Prop. 2002/03:122 Sida 58

⁵⁶ Prop. 2002/03:122 Sida 58

⁵⁷ Prop. 2002/03:122. Sida 59

⁵⁸ Prop. 2002/03:122. Sida 59

⁵⁹ Prop. 2002/03:122. Sida 59

⁶⁰ Prop. 2002/03:122. Sida 61

utgångspunkt i utvecklingssamarbetet, där stödet från svensk sida ska inriktas på kapacitetsutveckling och att förbättra nationens egna strategi⁶¹. Detta beskrivs vidare som att vara stöd till statlig förvaltning, nationella parlamentet och det civila samhället⁶². De svenska insatserna ska därför präglas av samordning med de övriga aktörerna i insatsen, som ska stödja nationens egna strategier.⁶³

För att visa på dessa typer av antaganden kring nationellt ägarskap och nationella prioriteringar presenteras kort *Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete* och särskilt de punkter som knyter an till den tidigare propositionen. Denna strategi antogs 2007 av den borgerliga regeringen och refererar till propositionen, där regeringen menar att strategin ska gå i linje med propositionen⁶⁴.

Något som tas upp i strategin är strävan efter att biståndsinsatser ska ske genom fortsatt samverkan med andra multilaterala organisationer⁶⁵, då det beskrivs som legitimt att kanalisera biståndet genom dessa för att de fokuserar på gemensamma mål och metoder, men det ska också fokuseras på utvecklingsländernas egna strategier⁶⁶. I strategins beskrivning av hur dessa mål ska uppnås befästs antagandet även på individuell nivå och en utgångspunkt ska vara fattiga människors behov, intressen och förutsättningar⁶⁷. Beskrivningen för hur biståndet ska uppnå effektivitet, vilket även är något som genomsyrar den svenska biståndspolitik, beskrivs hur civilsamhället och nationellt ägarskap ska främjas genom att strategier och verksamheter genomförs i nationen så att den privata sektorn och civilsamhället främjas och att verksamheten anpassas från den nationella utvecklingsstrategin⁶⁸.

Samtidigt som nationellt ägarskap ska präglade insatsen gör regeringen en beskrivning som innebär att Sverige trots allt kan villkora vissa bidrag. Det gör regeringen inte emot den enskilda nationen, utan mot de organisationer som ska tilldelas biståndsmedel. Det sker med anledning av att regeringen anser att reformarbetet inte går tillräckligt snabbt fram.

Tilldelade bidragsmedel kan distribueras på olika sätt. Det behövs därför principer för organisationsbidragens storlek och finansieringsform. Olika distributionsätt kan dessutom användas som incitament för att driva fram förändringar i organisationen.

⁶¹ Prop. 2002/03:122. Sida 61

⁶² Prop. 2002/03:122. Sida 63

⁶³ Prop. 2002/03:122. Sida 63

⁶⁴ Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete : Stockholm april 2007. Stockholm: Utrikesdepartementet (UD), Regeringskansliet, sida 5

⁶⁵ Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete, sida 8

⁶⁶ Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete, sida 11

⁶⁷ Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete, sida 12

⁶⁸ Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete, sida 14

Detta innebär exempelvis att villkorade bidrag kan bli nödvändiga i organisationer där reformarbete inte går framåt i tillräckligt snabb takt.⁶⁹

För att bredda förståelsen för svensk biståndspolitik till Afghanistan presenteras i enlighet med det institutionella perspektivet en historisk beskrivning om generell svensk biståndspolitik. Detta för att det är av betydelse för studien att visa hur idén om nationellt ägarskap kom att etableras som ett givet antagande i Sveriges utvecklingssamarbete, och därför ses som en självklarhet i svenska biståndsinsatser idag. Det kan ses som en brytpunkt i den svenska biståndspolitik, i relation till hur den har bedrivits tidigare. Det bör även nämnas att både strategin och propositionen refererar till det övergripande målet om att utrota världens fattigdom, vilket kan ses som ett övergripande problem som både Sverige och omvärlden arbetar för uppnå⁷⁰.

Det betyder att i svensk biståndspolitik har antaganden som formulerats i propositionen 2003 om nationellt ägarskap och att följa nationella utvecklingsstrategier betraktats som en lösning för att etablera långsiktiga och hållbara resultat. Det har skett genom att ett riksdagsbeslut och två regeringar har etablerat antagandet inom svensk biståndspolitik om nationellt ägarskap. Att det nationella ägarskapet ska prägla insatserna, vilket har gjorts utan att tillfullo problematisera förutsättningen för nationen att kapacitetsmässigt äga frågorna, eller att skapa utvecklingsstrategier. Då dessa frågor är nästan att betrakta som icke-frågor då det helt enkelt inte reflekteras över, inte heller har det problematiserats om möjligheten till att utvecklingsstrategierna inte ligger i linje med svenska intressen och värderingar. Det kan anses rimligt att anta att biståndsinsatser i en generell mening kräver en viss kapacitet av nationen, om nationellt ägarskap ska vara möjligt. Det vill säga att denna biståndspolitik bedrivs för fredliga nationer, inte nationer som befinner sig i post-konflikt eller konflikt. Om inte nationen har en kapacitet att äga frågorna och ta till vara på insatserna kan hela biståndsinsatsen komma att bli kontraproduktiv.

Analys

Analysen i denna studie ämnar pröva om soptunnemodellen kan skapa en förståelse för den motsägelse mellan dels den korrupta nationen som präglas av en bristande förvaltning och dels att den svenska biståndsinsatsen ska kanalisera medlen genom denna nation och dess förvaltning. Förståelsen för detta ligger således inte i de dokument som behandlar Afghanistaninsatsen utan i tidigare generella texter om biståndspolitik.

⁶⁹ Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete, sida 15

⁷⁰ Prop. 2002/03:122. Sida 59, och Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete, sida 5

Soptunnemodellen anger att det är en lösning som söker efter ett problem, och det övergripande problemet som målas upp i propositionen från 2003 är att tidigare biståndsinsatser inte har lyckats avskaffa fattigdomen. Det är ett problem att fattiga länder är beroende av stöd utifrån, och om inte stödet utifrån har varit framgångsrikt, det vill säga att biståndsgivarna vet vad som är bäst för mottagarlandet, så är det självklara alternativet att mottagarlandet självt är bäst lämpat att avgöra hur biståndsmedlen ska fördelas. Med ytterligare bakgrund i att millenniummålen presenterades både i propositionen och i utvecklingsstrategin som det övergripande målet, vilket innebär att halvera världens fattigdom mellan 1990 och 2015. I propositionen är problemet egentligen oproblematiserat, då fattigdom fortfarande framställs som utbredd och tidigare insatser har inte lyckats minska denna. Problemet framställer lösningen, det vill säga nationellt ägarskap, som självklar. Om tidigare biståndsinsatser som präglats av att givarlandet avgör hur medlen ska fördelas och insatserna ska genomföras inte har lyckats, det vill säga att svenska biståndsgivarna uppenbarligen inte visste vad som var bäst för landet framställs lösningen som självklar. Det vill säga då måste mottagarlandet veta vad som är bäst för det egna landet. Om bistånd misslyckas då givarlandet bestämmer, borde logiskt motsatsen, dvs att mottagarlandet bestämmer, vara ett framgångsrecept.

Lösningen beskrivs mer ingående vilket dels kan bero på att biståndspolitikerna skulle förändras, och därför krävs det goda argument. Men även att lösningen ter sig självklar, men kanske utelämnar problemet för analys. Den övergripande lösningen är både på makro- och mikronivå, det vill säga skapad genom den ekonomiska diskursen där det övergripande antagandet kan anses vara att det finns en inneboende drivkraft och en kunskap i alla subjekt. Det vill säga att inom nationer såväl som individer finns en kunskap om var behoven finns och hur de ska mötas för att uppnå det givna målet, det vill säga att avskaffa fattigdomen.

Eftersom dessa lösningar nu har etablerats inom svensk politik sedan början av 2000-talet kan dessa antaganden anses som självklara, vilket betyder att när en biståndsinsats blir aktuell för Sverige går tankarna direkt till hur nationellt ägarskap ska möjliggöras, och hur nationella utvecklingsstrategier ska arbetas in i en svensk insats. Det sker utan att förutsättningarna för det aktuella landet att själva vara aktiva och själva äga frågorna problematiseras. Problemet är fortfarande ett problem, det vill säga målet om att fattigdomen skulle halveras har fortfarande inte uppnåtts, men andra lösningar än nationellt ägarskap diskuteras inte.

Det finns därför en möjlighet att förstå att ett diskursivt brott ägde rum i svensk biståndspolitik under början av 2000-talet, och är aktuellt i svensk biståndspolitik idag. Nationer är inte isolerade och influeras ständigt av andra nationer och internationella aktörer som FN, och därför kan ett sådant

diskursivt brott ha påverkats utifrån andra faktorer än de nationella. Det skulle kunna vara så att det har funnits en ide om att den biståndspolitik som präglade Sverige från 60- talet och fram tills 2003 inte har varit framgångsrik. Detta skulle kunna betyda att alternativa lösningar på hur biståndspolitiken istället skulle kunna genomföras sakta har formulerats av inte bara beslutsfattare utan även av media och andra individer med inflytande. När då millenniummålen formulerades av generalförsamlingen fanns plötsligt ett möjligt problem formulerat; fattigdomen skulle halveras. Det blev då upp till varje enskild nation att vara delaktig i detta projekt för att gemensamt nå detta mål. För Sverige uppstod ett tillfälle att presentera en lösning för hur detta mål skulle uppfyllas, nämligen genom nationellt ägarskap. Nationellt ägarskap ter sig naturligt, då världen genom FN arbetar tillsammans för att nå ett gemensamt mål, och vilka är då Sverige att bestämma hur biståndsmedlen ska fördelas i mottagarlandet.

Studien har även delvis syftat till att synliggöra det motsägelse som har uppstått genom den svenska biståndspolitiken i Afghanistan, där hälften av biståndet ska kanaliseras genom den afghanska regimen, samtidigt som det målas upp en bild av ett Afghanistan som präglats av korruption och bristfälligt styre. Denna problematik bottnar i ett för-givet-tagande om det nationella ägarskapet, som formulerades som en lösning på en generell biståndspolitik som ansågs ineffektiv och där biståndsländerna tilldelades en passiv objektsposition. Med ett antagande om nationellt ägarskap sattes biståndsmottagarländerna istället i en subjektsställning, vilket då skulle medföra att nationerna skulle bli mer kapabla till förvaltning och institutionsbyggande. Med en sådan politik förutsätts det även att en viss grad av stabilitet och förekomst av bestämda institutioner krävs för att en biståndsinsats ska vara möjlig. Studien beskriver hur nationellt ägarskap har etablerats i svensk biståndspolitik som en självklar lösning och därför utan djupare analys appliceras när en omfattande biståndsinsats blir aktuell för Afghanistan.

I internationella insatser har utveckling och säkerhet präglat tankegångarna för hur dessa insatser ska genomföras. Det har tvistats om huruvida säkerhet behöver etableras för att möjliggöra utveckling, om det ska ske en växelverkan mellan de två fenomenen eller om utveckling är oberoende av säkerhet. Det har även problematiserats om vilken slags säkerhet som ska etableras, det vill säga om det är mänsklig säkerhet eller den mer traditionella synen på säkerhet som ska etableras. Men det centrala i studien är den, nästintill, automatiska effekten som en avslutad säkerhetsinsats får, det vill säga en utvecklingsinsats. I och med att varken de enskilda nationerna eller ISAF har uttryckt att säkerhetsinsatsen skulle vara misslyckad, och därmed bör tillräcklig säkerhet vara etablerad för att möjliggöra en utvecklingsinsats.

Ett sätt att förstå den motsägelsefulla bild som förmedlas av Afghanistan är att utvecklingsinsatsen dels är ett "måste" efter att säkerhetsinsatsen har avslutats, och att det tillsammans med den färdiga lösning som nationellt ägarskap i själva verket leder till en slags motsägelse där den svenska regeringens biståndsmedel investeras i något som beskrivs som korrupt och inte har kapacitet till att styra landet, vilket inte bör ligga i linje med regeringens princip om biståndseffektivitet. På en lägre nivå i strategin skulle det även kunna urskiljas en problematik kring de mål som sätts av den svenska regeringen och vad som skulle kunna antas vara afghanska prioriteringar. De primära mål som sätts upp berör främst demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet och utbildning som sekundärt mål. Strategin anger även att norra Afghanistan ska vara ett särskilt prioriterat område för svenska biståndsinsatser. Dessa mål har problematiserats utifrån antagandet om att svenska insatser även ska utgå från afghanska prioriteringar. Ett exempel är bland annat målet om att öka tillgången till primärutbildning som ska vara av god kvalitet, där tvistefrågan ligger i den goda kvaliteten det vill säga vad som ska stå i kursplanerna och utbildningsmålen. Det vill säga att svenska föreställningar om hur en utbildning ska bedrivas, vad som ska genomsyra skolsystemet och hur pedagogiken utformas som kan tänkas skilja sig från den afghanska föreställningen. Och detta får konsekvenser som även de kan förstås i glappet mellan nationellt ägarskap och bilden av en nation som inte överensstämmer med vår föreställning om nationalstaten, och där det då blir svårt att förstå att biståndspolitik utformas som den gör. Antagandet om nationellt ägarskap är något som präglat biståndspolitik under en längre tid, och det nationella ägarskapet som en självklar lösning på vad som uppfattades vara en ineffektiv och ett objektifierande av biståndsmottagare. Denna lösning hade därför förtjänat en problematisering, och kanske är lösningen som problemet formulerades för i själva verket ett problem i sig. Det innebär att dessa generella principer som politiken präglas av behöver särskådas, de bör spåras till sin ursprungsform då de konstruerades som en lösning på ett ursprungligt problem. Detta problem kan komma att glömmas bort när lösningen har kommit att bli etablerad, vilket i förlängningen skulle kunna innebära att lösningen blir ett problem i sig. Det vill säga lösningen i fallet Afghanistan; nationellt ägarskap, kan ses som ett problem i sig.

Ledarskap i en soptunnnesituation

Givet att soptunnmodellen kan förklara hur det kommer sig att beskrivningen av insatsen i Afghanistan är så motsägelsefull är det även intressant att diskutera ett möjligt ledarskap kring när lösningen nationellt ägarskap etablerades. Ledarskap innebär inte enbart att de som faktiskt beslutar som besitter ett ledarskap, utan ledarskapet betraktas som en process som övertalar deltagare att nå en gemensam målbild. Om denna målbild skulle vara att utrota fattigdom, kan deltagarna kring diskussionsbordet vara såväl politiker som tjänstemän. I det svenska förvaltningssystemet ska tjänstemännen vara politiskt obundna och neutrala, tjänstemännen ska stå för att vara rationella

individer som bistår politiker, följer lagar och genomför beslut. Det vill säga, att tjänstemännen är neutrala och driver inte egna intressen.⁷¹ Men som soptunnemodellen beskriver är beslutsprocessen en irrationell process, som inte har givna ramar för hur beslutstillfället går till. Det kan mycket väl vara så att tjänstmän har vissa föreställningar och idéer om hur biståndspolitikerna på bästa sätt skulle kunna lösas. Det innebär att dessa lösningar har figurerat som idéer redan innan problemet har uppstått, och ledarskapet kan tillskrivas tjänstemännen istället för politikerna. Tjänstemännen skulle då kunna etablera lösningen som ett förslag på det givna problemet, vilket skulle kunna förklara att lösningarna finns etablerade långt efter att politikerna har lämnat, och finns etablerade i kulturen hos tjänstemännen, och att dessa tjänstmän för lösningen vidare. Det blir då intressant att fundera över vem som besitter det egentliga ledarskapet, det vill säga innehar en maktposition, inom svensk förvaltning. Särskilt då det finns en etablerad syn på att den svenska tjänstemannen är neutral och tjänar den svenska demokratin. Därför skulle ledarskap i en soptunnnesituation kunna ses som att det är till viss del tillfälligheter som avgör ledarskap, det vill säga att de som deltar vid beslutstillfället tar och tillskriver andra ledarskap. Att slumpen även bestäms genom att problem och lösningar ska möta varandra och att de ska tyckas självklara när de möts.

En diskussion kring biståndsinsatsen i Afghanistan

I bakgrundsavsnittet problematiseras den svenska regeringens föreställning om den svenska insatsen i Afghanistan, genom hur Afghanistan beskrivs och även hur biståndsinsatserna ska genomföras. Där den empiriska analysen har synliggjort etablerandet av begreppet nationellt ägarskap, och tillsammans med bakgrundsavsnittet som beskriver Afghanistan mer ingående är syftet med detta avsnitt att bringa en förståelse för den problematik som präglar den svenska förståelsen för insatsen i Afghanistan. Det speglar en slags formell organisering som det institutionella perspektivet synliggör, och verktygen för att förstå den problematik som uppstår idag måste vi se till historien. Etablerandet av den formella organiseringen innebär även att i dessa lösningar finns det en garanti för att handlingsmönstret är ändamålsenligt. Om drivkraften kommer från den afghanska regimen själv kommer det att stärka kopplingarna inom förvaltningen och genom att etablera en fungerande rättsstat. Där är det givna arbetssättet att utformningen av den svenska biståndspolitikerna till Afghanistan ska präglas av en anpassning till Afghanistans egna system, och det kommer även att stärka det afghanska ägarskapet. I Afghanistan ska hälften av biståndsmedlen kanaliseras genom den afghanska staten för att möjliggöra det nationella ägarskapet. Dessa biståndspengar ska inte öronmärkas men de villkoras ändå, vilket uttrycks genom att Afghanistan ska leva upp till de åtaganden som staten har gjort. Dessa åtaganden innebär att den afghanska staten ska arbeta för ett förbättrat samhällsstyre, för mänskliga rättigheter och att bekämpa korruption. Men det anges inte

⁷¹ Lundquist, Lennart (1991) Etik i offentlig verksamhet. Lund: Studentlitteratur. Sida 10

vad som händer med biståndet om dessa villkor inte uppfylls, och inte heller sätts några tidsramar för exempelvis bekämpning av korruption. Om värsta scenariot inträffar inom korruptionsbekämpningen, det vill säga att internationella rapporter år efter år visar att ingen förbättring har skett, vilken är då regeringens strategi för att fördela biståndsmedel? Kommer fördelningen att ske genom andra kanaler eller kommer biståndet till Afghanistan att upphöra? Dessa frågor är ämnade att vara av det mer retoriska slaget och kommer inte att besvaras inom ramen för denna studie. Andra villkor som kan tänkas vara svåra att efterleva och kan skapa tvivel kring hur den svenska regeringen ska kunna bedriva en effektiv biståndspolitik är att den afghanska regeringen har åtagit sig att arbeta för jämställdhet, det vill säga stärka kvinnors politiska och ekonomiska rättigheter och även arbeta mot könsrelaterat våld. För att knyta an till det institutionella perspektivets antaganden om att lösningen som finns etablerad i sig själv innehåller en garanti att handlingsmönstret är ändamålsenligt kan den problematik som målats upp tidigare ifrågasätta Sveriges biståndsmässiga engagemang i Afghanistan.

I förlängningen och med utgångspunkt i det institutionella perspektivet är det intressant att föreställa sig vad de tänkbara effekterna av den svenska insatsen i Afghanistan skulle kunna bli, då insatsen ska präglas av den nationella ägarskapet. Den kanske mest övergripande effekten är att detta sätt att hantera biståndet faktiskt kan bidra till att de mål som regeringen har satt upp för insatsen inte uppfylls, och kanske framförallt att de resurser som tilldelas Afghanistan genom biståndet inte kommer kunna spåras eller bidra till korruptionsbekämpning och därför fördelas "i onödan". Slutligen synliggör studien att det som presenteras som ett självklart antagande om att biståndsmottagarländer själva ska kunna fördela sina biståndsmedel, eftersom att ansvar bör problematiseras, och detta särskilt i fallet Afghanistan. Det bör då även lyftas fram att de afghanska prioriteringarna rimligen inte överensstämmer med de svenska, och frågan är hur den svenska regeringen ska förhålla sig till en sådan eventuell problematik.

Givet att internationella insatser i framtiden ska gå mot en mer integrerad karaktär, kan det vara viktigt att förstå att den svenska biståndspolitik kan behövas revideras. Givet att antagandet om ingen utveckling utan säkerhet och ingen säkerhet utan utveckling ska fortsätta prägla internationella insatser så har denna studie visat på en del problem som kan komma att uppstå när en militär insats övergår direkt till en biståndinsats. De civil-militära relationerna som tidigare kanske har varit mer separerade i svensk politik har genom Afghanistaninsatsen kommit att närma sig varandra. Om framtida insatser kommer att likna insatsen i Afghanistan kommer civil-militära relationer att om möjligt behöva utvecklas ytterligare. Men idag finns det två typer av biståndinsatser, där de humanitära insatserna endast syftar till att lindra nöd och det är utvecklingssamarbetsinsatserna som riktar sig till nationer med en viss stabilitet och bland annat syftar till att bygga upp institutioner. Om

nationellt ägarskap ska fortsätta att prägla dessa insatser, kan det vara viktigt att reda ut den sammanblandning av militära- och utvecklingssamarbetsinsatser. Utveckling och säkerhet utgör riktmärke för fred och stabilitet samtidigt som integrerade insatser är den nya lösningen för att etablera fred och stabilitet. Det kan finnas ett behov av att problematisera principen om nationellt ägarskap för utvecklingssamarbete, särskilt då det är viktigt att urskilja om biståndet ska ges till ett land i konflikt eller post-konflikt.

Diskussion kring valet av metod

Valet av metod i denna studie kan betecknas som något kontroversiellt. Som princip inom vetenskapliga studier ska forskningsproblemet ramas in genom tidigare forskning, teoribildning och med stöd i empirin. Denna studie har haft en väldig koncentrerings till den empiriska grunden, vilket har haft sina fördelar och nackdelar. Fördelen är att forskningsämnet och studien i sig ligger väldigt nära det empiriska underlaget, och därför problematiserar frågor som är aktuella inom den svenska politiken idag. Nackdelen är, som tidigare nämnt, inramningen av forskningsproblemet med stöd i teori och tidigare forskning. Ytterligare till nackdel i denna studie är att den tar ut svängarna i bakgrundsavsnittet, vilket vissa sannolikt skulle kunna kalla spekulation. Men anledningen till det är att studien skulle visa på en problematik inom den svenska politiken, och till fördel för studien kan ses att den påvisar vissa logiska glapp i den svenska retoriken. Och studien visar att genom att gå till historien kan vi förstå hur dilemmat har kommit att uppstå. Det kommer förhoppningsvis innebära en större förståelse för hur principiella beslut och inriktningar kan komma att få oväntade konsekvenser för framtiden.

Slutsatser

Det övergripande syftet med studien är således att pröva om teoribildningen "soptunnmodellen" kan skapa en förståelse för att nationellt ägarskap presenteras som en lösning på den svenska biståndsinsatsen till Afghanistan, trots att regeringens beskrivning av Afghanistan och biståndsmedlens fördelning kan uppfattas som motsägelsefullt.

Med grund i soptunnmodellen där lösningar söker efter problem beskrivs det diskursiva brottet i svensk biståndspolitik runt 2003 där regeringen i en propositionen beskrev hur den svenska biståndspolitik skulle läggas om till att utgå från principen om nationellt ägarskap, där mottagarländerna skulle gå från att vara objekt till att vara subjekt. Denna princip, eller lösning som soptunnmodellen skulle beskriva den som, har sedan präglat de svenska biståndsinsatserna och

beskrivs även i utvecklingsstrategin från 2007. Nationellt ägarskap kan därför ses som en etablerad, och färdig lösning när det kommer till att genomföra biståndsinsatser. Den ska visserligen då skifta mellan olika nationer, då nationellt ägarskap ska vara behovsstyrt, men själva grundantagandet om att en viss stabilitet ska finnas etablerad för att möjliggöra nationellt ägarskap tycks ha förbisetts. Med anledning av att dessa typer av insatser, eller i alla fall den insats som Afghanistan har varit, egentligen har haft alla typer av insatser: humanitära, utvecklingssamarbete och militära är kontexten annorlunda. I Afghanistan pågår alltså flera olika typer av insatser som pågår samtidigt. Slutsatsen i denna studie är att lösningen om nationellt ägarskap blir själva problemet för biståndsinsatsen i Afghanistan, och därför kan lösningen behöva problematiseras ytterligare för att skapa en förståelse för hur insatsen i Afghanistan ska kunna genomföras i praktiken. Det blir även viktigt för framtida insatser, för att undvika att Sveriges biståndspolitik kan komma att bli kontraproduktiv, vilket soptunnemodellen tillsammans med det institutionella perspektivet hjälper till att synliggöra.

Vidare forskning

Intressant för vidare forskning skulle kunna vara att en liknande studie genomförs med andra biståndsgivarnationer som fall. Det vore intressant att analysera huruvida andra nationer även de uppvisar en tvetydighet vad gäller biståndet och nationella prioriteringar. Det vore även intressant att studera om de nationerna har etablerat alternativa lösningar, om de biståndsmedel är öronmärkta eller ej och huruvida de har mål som innebär att hälften av allt bistånd ska kanaliseras genom den biståndsmottagande staten.

Något annat som även skulle vara intressant för vidare forskning är att närmare granska svensk biståndspolitik, då den för tillfället genomgår stora förändringar, exempelvis att fokusera på ett fåtal större biståndsinsatser och mer riktat bistånd istället för att genomföra flera. Det skulle vara intressant att närmare studera möjliga effekter av denna nya inriktning och vilka prioriteringar som kommer att präglade framtida biståndsinsatser.

Det skulle även vara intressant att studera svenska biståndsinsatser i andra post-konfliktstater liksom hur andra länder genomför sina biståndsinsatser, särskilt med tanke på att den generella framtida lösningen på konflikter är mer av integrerade insatser.

Källförteckning

Litteratur

Agrell, Wilhelm (2013). *Ett krig här och nu: från svensk fredsoperation till upprorsbekämpning i Afghanistan 2001-2014*. Stockholm: Atlantis

Bjerninger, Jan (2013). *Det framgångsrika biståndet: om svenskt utvecklingssamarbete i praktiken*. Saltsjöbaden: Jan Bjerninger

Blaikie, Norman (2007). *Approaches to social enquiry*. 2. ed. Cambridge: Polity

Egnell, Robert. (2010) "Winning 'Hearts and Minds'? A Critical Analysis of Counter-Insurgency Operations in Afghanistan", i *Civil Wars* 12:3 2010

Donais, Timothy (2009) Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes i *Peace and Change* Vol. 34, No. 1

Fors, Maria & Larsson, Gerry (2007). *Civil-militär samverkan på departementsnivå - påverkan från fältnivån i Afghanistan*. Stockholm: Institutionen för ledarskap och management, Försvarshögskolan

Haldén, Eva & Kjær, Peter (1994). *Politik och institutionalisering: det institutionella perspektivet inom statsvetenskapen*. København: Center for offentlig organisation og styring.

Kingdon, John W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Updated 2nd ed. Boston: Longman

Kneissl, Karin. (2008) "Summary of the Symposium "Comprehensive International Engagement in Conflicts – Civil-Military Interaction as Challenge and Opportunity", Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Österreich.

Lundquist, Lennart (1991) *Etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur

Northouse, Peter Guy. (2010). *Leadership: theory and practice*. 5. ed. Thousand Oaks: Sage

Tallroth, Nils Börje (2010). *Bistånd på villovägar: en veteran från Världsbanken synar svensk biståndspolitik*. Stockholm: Addera

Wenneberg, Søren Barlebo (2001). *Socialkonstruktivism: positioner, problem och perspektiv*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi

Offentligt tryck

Annan, Kofi A. (2005). In larger freedom: towards development, security and human rights for all. New York: United Nations

Regeringens proposition 2002/03:122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling

Regeringens proposition 2005/06:34 Utökad svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.

Regeringens proposition 2012/13:41 Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF).

Reviderad strategi för utvecklingssamarbete; Afghanistan, januari 2012 - december 2014

Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete : Stockholm april 2007. Stockholm: Utrikesdepartementet (UD), Regeringskansliet

High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda My Vision for the Work of the Panel: Gunilla Carlsson; Stockholm 2012-09-21. Stockholm: Utrikesdepartementet (UD), Regeringskansliet.

Internet

<http://www.regeringen.se/sb/d/13139/a/146144> , den 8 juni 2013, kl 15.15

<http://www.regeringen.se/sb/d/13247>, kl. 10.22, 26.06.2013

<http://www.forsvarsmakten.se/sv/Internationella-insatser/Afghanistan--Isaf/Om-insatsen/> , den 8 juni, kl 15.45