

**V**ISSA POLITISKA REFORM- och åtgärdsprogram är lättare att genomföra än andra. Vill riksdagen höja barnbidragen med 300 kronor krävs det bara ett enkelt handgrepp på den ansvariga myndigheten för att detta också skall bli verklighet i barnfamiljernas plånböcker. På andra områden är det svårare eller till och med betydligt svårare att lyckas med själva genomförandet. Till dessa hör till exempel att hjälpa arbetslösa in på arbetsmarknaden, råda bot på fattigdom i så kallade utsatta områden eller motverka gängkriminaliteten. Generellt kan sägas att ju större variationen är i problemområdet, desto större är kraven på att åtgärderna måste anpassas efter varje enskilt fall om politiken skall lyckas. Och detta är något som den offentliga styrningen har problem med. Staten, brukar det sägas, har starka tummar men saknar tillräcklig känsla i fingertopparna.

Ett område som visat sig vara bland de allra svåraste att lyckas med har varit biståndspolitik. I princip har varje land, varje region, varje by och varje fattig familj sina speciella problem och därför fungerar ofta inte "tummarna" i form av generella åtgärdsprogram, som är staters främsta verktyg. Om detta handlar boken *En svindlande uppgift – Sverige och biståndet 1945–1975*, skriven av idéhistorikern Annika Berg och historikerna Urban Lundberg och Mattias Tydén.

Det är en omfattande lunt om drygt 750 sidor som de lagt i dagen. Tacknämligt sällar den sig inte till de många svenska och internationella böcker som haft som ambition att avslöja brister, misslyckanden och tillkortakommanden inom biståndet. Exempel på sådant förekommer naturligtvis i boken och konstigt vore det annars, men huvudmålet har varit ett annat, nämligen att försöka förstå tillkomsten och utvecklingen av den svenska biståndspolitik utifrån den vid de centrala tidpunkterna rådande politiska situationen och, kan man säga, allmänna tidsandan. De dåtida centrala ak-

törerna, både organisationer och personer, ges gott om utrymme för att åskådliggöra med vilken världsbild och vilka ambitioner de gav sig in eller, vilket inte var ovanligt, drogs in i denna problematik. Här finns både centrala aktörer i Sverige såsom ministrar och generaldirektörer, men också experter och biståndsarbetare på fältet. Författarna utgår inte heller från en enhet-

ver någon egen tes eller försöker lansera någon ny generell förklaringsmodell till varför det "blev som det blev". Det kan ses som en brist men kan också förstås som en effekt av ett slags rationell arbetsdelning inom forskningen. Historiker försöker efter bästa förmåga klarlägga vad som faktiskt skedde och vilka aktörernas motiv var, medan samhällsvetarna prövar detta

mot sina olika förklaringsmodeller och teorier. Alla kan som bekant inte göra allt. Detta betyder inte att boken saknar kopplingar till olika samhällsvetenskapliga teorier. När så är motiverat knyter författarna ambitiöst nog an sina fynd till olika etablerade teorier såsom nykolonialism, spårbundenhet och korporativism.

Ambitionen att beskriva den historiska processens uppstart och förändringar med alla dess aktörer, förhandlingar och kompromisser är förmodligen förklaringen till bokens stora omfång. Källmaterialet har varit rikt och författarnas uppenbara glädje över detta har lett till en stor, ibland översvallande detaljrikedom. Jag undrar om det varit så klokt att lägga allt detta i en publikation. Ett alternativt, och som jag tror bättre, tillvägagångssätt hade varit att låta detta material bli till (minst) tre böcker. Till exempel en om biståndspolitikens förhistoria, en andra om hur enprocentsmålet etablerades och problemen med dess genomförande, och en tredje om biståndspolitikens sammanläggning med den "aktiva" utrikespolitiken som i långa stycken bar Olof Palmes signum och som bland annat innebar stöd till olika väpnade nationella motståndsrörelser i södra Afrika. Om inte annat

skulle denna gedigna forskningsinsats nog ha fått en större läsekrets om man delat upp framställningen.

**NÅGRA SAKER ÄR** särskilt slående i den svenska biståndspolitikens grundläggning. En är den enorma optimism som tidigt fanns om vad bistånd även från ett litet land som Sverige skulle kunna åstadkomma. Centrala aktörer trodde på fullt

## HISTORIA

Annika Berg, Urban Lundberg & Mattias Tydén

*En svindlande uppgift*  
– Sverige och biståndet 1945–1975

ORDFRONT | 759 S. | ISBN 9789177750888

# GE BISTÅND TILL LÄNDER UTAN FUNGERANDE INSTITUTIONER ÄR SOM ATT KÖRA TÅG UTAN RÄLS

Recensent **Bo Rothstein**



I DETTA OMFATTANDE arbete försöker författarna förstå tillkomsten och utvecklingen av den svenska biståndspolitik utifrån den då rådande politiska situationen och tidsandan. De centrala aktörerna får utförligt komma till tals om sina ambitioner. Det mest slående resultatet av genomgången är hur föga de som drev fram biståndet visste om hur Sverige självt hade gått från fattigdom till att bli ett rikt land. I princip kan inget åstadkommas med bistånd om man inte först lyckats etablera fungerande rätts- och förvaltningsinstitutioner.

lig teoriram av typen postkolonialism eller neoklassisk nationalekonomi. Och väl är det eftersom sådant nästan alltid leder till att man bara letar efter data som man i förväg vet bekräftar teorin. I stället är angreppssättet "historiserande", med vilket menas att man tar som utgångspunkt det historiska sammanhang i vilket denna politik utformades.

Detta betyder att författarna inte dri-

allvar att även små insatser skulle kunna skapa ett slags positiva kedjereaktioner, eller som det också hette, multiplikator-effekter. "Litet frö kan ge stor skörd" var ett talesätt på Sida. Men så blev sällan fallet; i stället fick många av dessa biståndsprojekt karaktären av "en bortglömd kyrkogård med mossbelupna gravstenar". Därmed inte sagt att allt varit misslyckat. Som författarna hävdar fick under de tretio år som de behandlar miljontals människor ett bättre liv tack vare det svenska biståndet. Barn lärde sig räkna, läsa och skriva i Sidafinansierade skolor, byar fick brunnar med rent vatten, kvinnor fick tillgång till lönearbete och preventivmedel och i Sydafrika besegrades apartheidpolitiken.

Hur skall man förstå denna diskrepans mellan inte obetydliga framgångar "på marken" men knappt någon övergripande förändring? Utvecklingsforskare brukar beskriva detta som biståndspolitikens "mikro-makro"-problem. Biståndet går ofta till speciella projekt där man också kan visa på positiva resultat. Men på det övergripande planet när det gäller utvecklingsländer som mottagit mycket stora mängder bistånd ser man inte att de rört sig uppåt i välståndsligan jämfört med andra länder, vare sig när det gäller ekonomi eller standardmätt på mänsklig välfärd. Skälet till denna diskrepans är att man faktiskt inte kan veta om biståndsmedlen gjort att landets egna ekonomiska resurser i stället gått till att bygga militära resurser, som i Pakistan och Indien, eller ett extremt gynnande av den politiska eliten, som i Angola och Sydafrika.

**ETT ANNAT INTRESSANT** resultat är hur omfattande Sidas ambitioner var att påverka den svenska opinionen i biståndsvänlig riktning. Man kan enligt författarna inkludera Sida i gruppen "ideologiska statsapparater", som ser som sin uppgift att påverka folkopinionen till stöd för den egna verksamheten. Här var Sida en föregångare till dagens många liknande myndigheter, såsom Barnombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten, Delegationen mot segregation och de många myndigheter vi nu har på kulturpolitikens område. Sida erhöll mycket omfattande medel inte bara för att upplysa om sin verksamhet utan också för att skapa stöd hos befolkningen för biståndet. Intressant är att man också gav särskilt stora bidrag till LO och ABF för att bedriva opinionsbildande verksamhet. Ett skäl till detta fokus var att opinionsundersökningar visade att stödet för biståndet var särskilt svagt bland socialdemokratins väljare. Som Pierre Schori uttryckte saken när det begav sig: "Opinionen för u-landsfrågor är inte ut-



► Varulager i Moçambique med svensk matlagningsolja på väg till befrielseörelsen Zanu i Rhodesia (senare Zimbabwe). I mitten Sidas Jan Cedergrén. Fotot är taget 1979.

bredd inom arbetarrörelsen. Inom den fackliga rörelsen är den närmast likgiltig." Sida gav också stöd för opinionsbildning till många mindre frivilliga organisationer som var aktiva inom biståndsområdet, vilket kan ha varit ett sätt att göra dem lojala mot myndigheten och därigenom undvika eventuell kritik av biståndets inriktning och organisering.

Det är särskilt intressant att denna myndighetsdrivna opinionsbildning hade ett starkt stöd av så gott som alla partier i riksdagen. Problemet är att detta skaver mot hur den svenska författningen är uppbyggd; politisk opinionsbildning är tänkt att vara en fråga för de politiska partierna, intresseorganisationer, fria massmedia och engagerade individer. Den "folkvilja" som på detta vis etableras skall via riksdagen transformeras till beslut som skall implementeras av en opartisk offentlig förvaltningsapparat, vilken inte ges någon roll när det gäller att skapa opinion. Med andra ord är det tänkt att staten skall göra som folket vill, inte att folket skall uppfostras av myndigheterna att göra som staten vill. Den myndighetsdrivna opinionsbildningen innebär att det demokratiska maskineriet snurrar "baklänges", skulle man kunna säga. Om de politiska partierna överlåter opinionsbildningen till statliga myndigheter gör de faktiskt sig själva överflödiga. Partiernas uppgift reduceras till att hos sina väljare försöka förankra den politik som de statliga myndigheternas experter vill driva igenom. Det blir förmodligen inte lätt att engagera nya partimedlemmar för en sådan ordning. Kanske ser man här fröet till den numera omfattande misstron mot de etablerade partierna och det ökande stödet för olika populistiska partier.

**FÖRFATTARNA AVSLUTAR MED** att lyfta fram några resultat som de anser viktiga. Ett är att biståndspolitikens grundläggning inte bör ses som ett utslag av en ambition att etablera Sverige som en "moralisk stormakt". I stället menar de att man snarare skall se biståndspolitikerna som ett försök att "bearbeta ett svenskt minder-värdighetskomplex". Det finns enligt dem väldigt litet i källmaterialet som pekar på att något slags oreflekterad välfärdsnationalism varit en tung faktor. Ett andra resultat är hur tungt de initiala besluten om biståndets inriktning kom att påverka politiken – spårbundenhet i betydelsen att tidiga vägval har spelat en stor roll. En tredje slutsats är betydelsen av administrativa problem. Dessa har dels uppstått när biståndspolitikerna mötte "verkligheten" ute på fältet, dels i Sverige, där konflikterna mellan UD och biståndsmyndigheterna varit legio, dels vid motsättningar och konflikter inom Sida. Författarna beskriver detta som att biståndspolitikerna under den undersökta perioden befunnit sig i en "permanent byråkratisk kris". En fjärde slutsats gäller hur man skall se på biståndets relativa misslyckande. Det är som författarna framhåller inte helt enkelt hur man skall utvärdera denna typ av politik. Det finns som ovan nämnts en uppsjö av misslyckade projekt och inte mycket som talar för att den stora satsningen på ett "favoritland" som Tanzania (eller mera nyligen Afghanistan) gett några bestående resultat. Samtidigt har biståndet påverkat både utrikespolitiken och svenska folkets självbild och naturligtvis också uppfattning om Sveriges plats i världen.

Det för mig mest slående resultatet av boken är emellertid något annat, nämligen hur litet de som drev fram det svens-

ka biståndet visste om hur Sverige under 1800-talet och 1900-talets första hälft lyckades gå från svår fattigdom till att bli ett av jordens mest välmående länder. Det fanns de som trodde att detta kom sig av den tekniska utvecklingen och därför satsade man ofta på att leverera tekniska projekt till u-länder. Eller så var man av uppfattningen att det var etableringen av demokrati som skapade välståndet (vilket man i stor utsträckning fortfarande tror). Enligt andra, framförallt näringslivets organisationer, var det marknadsekonomin som skapade välståndet och så försökte

”I stället har en relativt stor enighet inom forskarsamhället växt fram som menar att välstånd skapas genom att man lyckas etablera någorlunda väl fungerande offentliga rätts- och förvaltningsinstitutioner.”

man skapa förutsättningar för detta. Nutida forskning visar att ingenting av detta stämmer. I stället har en relativt stor enighet inom forskarsamhället växt fram som menar att välstånd skapas genom att man lyckas etablera någorlunda väl fungerande offentliga rätts- och förvaltningsinstitutioner.

Med detta förstås dels att man lyckas få den som regel i u-länder grasserande korruptionen under någorlunda kontroll, dels att man skapar en rimligt hög kompetens inom den offentliga förvaltningen. Demokratiska val kan inte genomföras om man inte först har en kompetent och opartisk valadministration på plats. Om den förlorande sidan uppfattar att rösträkningen inte gått korrekt till kommer man inte att acceptera valutslaget. Inte så sällan leder detta till svårartade våldsamheter och i värsta fall till inbördeskrig. Marknader utan en fungerande rättsstat kommer att drunkna i kartellbildning och korruption. Tekniska avancerade program inom till exempel sjukvård och vattenförsörjning saknar hållbarhet om det saknas hög kompetens hos de myndigheter som, när biståndsexperterna har åkt hem, skall administrera dem. Sverige lyckades, liksom de andra nordvästeuropeiska länderna under perioden 1850–1880, etablera någorlunda kvalitet i det offentliga förvaltningsmaskineriet och stävja korruptionen, vilket

var nyckeln både till att kunna utnyttja dåtidens stora tekniska innovationer framgångsrikt och att etablera en fungerande representativ demokrati.

Allt detta kan man visa med statistiska analyser av det nu omfattande datamaterial som finns att tillgå. Men kanske begriper man vad det handlar om bättre om man får konkreta exempel från fältet. Ett exempel kan hämtas ur en rapport från Världsbankens forskningsgrupp om situationen på den tanzaniska landsbygden. Den visade att fyra av fem barn som dog av malaria faktiskt hade tagits till moderna (av biståndsmedel upprättade) hälsovårdskliniker. Anledningen till att så många av barnen likväl avled var enligt rapporten att den diagnostiska utrustningen hade sålts av personalen, att man även hade sålt de verkningfulla medicinerna på den svarta marknaden, att den medicinska personalen inte var närvarande utan i stället var sysselsatt med att arbeta ”svart” samt att man inte ansträngde sig för att ställa rätt diagnoser. Denna dystra verklighet i många utvecklingsländer var uppenbarligen fullständigt okänd för dåtidens centrala aktörer inom biståndet och var med stor sannolikhet orsaken till att så många av dåtidens biståndsprojekt misslyckades.

I DAG HAR man en större förståelse för denna problematik, men man ser den som en av de väldigt många saker man vill åstadkomma (bekämpa fattigdom, åstadkomma god skolutbildning och sjukvård, etablera jämställdhet och demokrati, skapa god miljö, rent vatten...). I princip kan inget av detta åstadkommas om man inte först har löst problemen med kvaliteten i det offentliga förvaltningsmaskineriet. Med en metafor kan man säga att de många projekt man satsade på kan förstås som ”tåg”, men som bekant kan man inte köra tåg om man inte först har lagt en fungerande räls. Dessutom kan man inte göra båda sakerna samtidigt. Först måste man lägga räls, därefter kan man köra tåg. Och rälsen måste dessutom hålla god kvalitet om inte ”tågen” skall spåra ur. Att denna centrala insikt helt saknades i den svenska biståndspolitikerna är för mig det mest slående resultatet från läsningen av denna digra publikation.

► Bo Rothstein är professor emeritus i statsvetenskap vid Göteborgs universitet och en av grundarna av ”The Quality of Government Institute” vid sagda universitet. Eftersom medförfattaren Urban Lundberg är chefredaktör och ansvarig utgivare för *Respons* är recensionen beställd och redigerad av tidskriftens senior editor Kay Glans.

Magnus Västerbro

Tyrannens tid

– Om Sverige under Karl XII

BONNIERS | 510 S. | ISBN 9789100179557

## PERSPEKTIV SOM FÖRVRÄNGER OCH FÖRVILLAR

Recensent Oskar Sjöström

MAGNUS VÄSTERBROS populärhistoriska epos *Tyrannens tid* har fått ett varmt mottagande i dagspressen, men det är en mycket problematisk bok med stora brister avseende kunskaper, tillvägagångssätt och källkritik. Boken faller in i en samtidstypisk trend av ”edutainment”, kommersiella journalistiska dokumentärer i vilka lättsålda poänger saluförs med hjälp av effektfulla anekdoter.

HISTORIA



NÄR JOURNALISTEN OCH 2018 års Augustprisvinnare Magnus Västerbro i somras utkom med sitt populärhistoriska epos *Tyrannens tid* – Om Sverige under Karl XII blev den varmt emottagen av alla stora dagstidningar (och nominerad till årets Augustpris). Den beskrivs som ”fenomenal” (*Dagens Nyheter* 10/8), ”övertygande” (*Aftonbladet* 11/8) och prisades av Dick Harrison (*Svenska Dagbladet* 9/8) som en ”ny” och ”välbehövlig”