# Sammanfattning

I 2019 är det 50 år sedan Pearsonkommissionens rapport ”Partners in Development” lanserades. Det var en milstolpe i internationellt utvecklinssamarbete eftersom det var den första rapporten att lyfta fram vikten av lokalt ägarskap och partnerskap som vägledande principer för internationellt utvecklingssamarbete. Det har sedan varit en självklar del av den internationella utvecklingspolitiska debatten. Samtidigt visar den nuvarande utvecklingen inom området att det är lika utmanande att främja ägarskap idag som det var då.

Under åren 2005 till 2008 rådde en stark politisk konsensus om att det var mest effektivt att ge stöd direkt till nationellt bestämda, statliga utvecklingsplaner. Det var ett synsätt som grundade sig på tidens internationella biståndsagenda kring effektiva biståndsformer och nationell äganderätt till utvecklingspolitiken. På senare år har däremot den här agendan med fokus på regeringsstyrt ägande börjat tappa i betydelse som en del av biståndet. Som ett bidrag till den pågående debatten kring den här frågan, såväl i Sverige som internationellt, har vi i den här studien utvärderat och analyserat ägarskapets fortsatta relevans för det internationella utvecklingssamarbetet i dagens värld.

Dagens sätt att se på global utveckling har blivit bredare och mer inkluderande när det kommer till sakfrågor, de olika intressen som driver dessa, samt de berörda aktörerna. En helt avgörande skillnad är att dagens utvecklingsagenda har ett bredare fokus och ser bortom nationella utmaningar för att istället betona gränsöverskridande globala utmaningar som länder bara kan lyckas lösa när de arbetar tillsammans. Samtidigt har möjligheterna att arbeta effektivt med just den här typen av globala utmaningar minskat till följd av det nuvarande geopolitiska läget och den ökade press som satts på multilaterala institutioner på grund av det. Slutligen så har utsikterna för att skapa ett bredare baserat utvecklingsarbete med lokalt egenansvar på senare år försvagats i många länder till följd av att utrymmet att agera och driva påverkansarbete har minskat för civilsamhället.

**Begrepp**. Ägarskap används här både i betydelsen operativ princip och som värdesystem i internationellt utvecklingssamarbete. Sverige är en av de ledande förespråkarna för ägarskapsprincipen både inom svenskt bistånd och i internationella fora . Det har betydelse för den övergripande motivationen och viljan till utvecklingssamarbete, men gäller också i lika hög utsträckning för de vardagliga beslutsprocesserna.

I den här studien omfattar begreppet ägarskap både själva processen och innehållet i utvecklingssamarbetet och ses utifrån ett uttryckligt relationellt perspektiv. Ägarskap både främjar och reflekterar kvaliteten på utvecklingssamarbetet och handlar om att möjliggöra lokalt ägda och drivna samarbetsprojekt. Som princip är ägarskap mer eller mindre universellt accepterat och möter sällan motstånd på vare sig idémässig eller operativ nivå. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att principen om ägarskap samexisterar med en rad konkurrende prioriteringar som aktivt lyfts fram i relation till andra mål inom utvecklingssamarbetet.

Ägarskap är nära kopplat till koncept rörande kapacitet, hållbarhet och tillit. Det senare konceptet, tillit, är fortfarande bristfälligt undersökt både i policydiskussioner och utvecklingsstudier och tas därför upp och analyseras i den här studien. I ett utvecklingssamarbete är tillit relaterat till aktörer som väljer att investera i ett samarbete, med den risk att inte alla parter väljer att investera eller engagera sig i samma utsträckning.

**Sverige.** Den svenska riksdagen har fastställt att det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete ska vara att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Samtidigt som detta har varit ett konstant inslag i utvecklingspolitiken har det svenska utvecklingssamarbetet i praktiken svängt kraftigt mellan ägarskap och givarskap. Den svenska regeringens syn på ägarskap går långt utöver den definition som fördes fram under 2005 års Parisdeklaration där stor vikt lades på statens roll och ägarskap i utvecklingssamarbetet. Regeringen betonar istället att svenskt utvecklingssamarbete behöver utföras på ett både helhetsinriktat och ändamålsenligt sätt där ett flertal samhällsaktörer inom både den offentliga sektorn och det civila samhället samverkar för att få till ett bredare förankrat ägarskap.

På senare år har Sverige investerat mer i utvecklingssamarbeten som förmedlas av andra aktörer. Det kan röra sig om internationella icke-statliga organisationer, multilaterala internationella organisationer och andra former av globala fonder. En konsekvens av detta är att pengapotten befinner sig längre bort från de avsedda mottagarna, och att det finns en parallell struktur för förvaltning och utbetalning i form av ytterligare styrmekanismer och mellanhänder. Att främja ägarskapsprincipen, som är central i svenskt utvecklingssamarbete, i dessa förlängda implementeringsled kräver nya arbetssätt och metoder.

Ett konkret **exempel** som undersöks i studien gäller Sveriges nya strategi för globala insatser för miljö och klimatmässigt hållbar utveckling.

Det ökade fokuset på multilaterala aktörer i de tematiska globala strategierna, motiveras delvis av Agenda 2030 och dess inriktning på lika tillgång till allmännyttiga varor och globalt utbyte och innovation. Men det kan också delvis ses som ett svar på det utbetalningstryck som uppstått genom en hög nivå av ODA, samtidigt som man har fört en restriktiv personalpolitik inom biståndets förvaltning under ett antal år.

De här förhållandena skapar, tillsammans med olika politiska prioriteringar och ärvda effekter av mer kontrollorienterade reformer, en rejäl utmaning för den önskade övergången till en mer tillitsbaserad förvaltning.

**Fallstudier** om Rwanda och Liberia genomfördes för att samla in observationer om arbetet med att främja ägarskap i biståndsberoende miljöer som tidigare varit drabbade av konflikter. Båda länderna visade sig ligga i framkant när det gäller biståndseffektivitet och var framgångsrika i att uppbåda officiellt statligt utvecklingsbistånd. Från ett samarbetsperspektiv kan båda länderna betraktas som framgångsrika och djupt problematiska, om än av olika skäl. På grund av detta bedrivs Sveriges arbete i de båda länderna via många kanaler vid sidan om kontakten med regeringarna. Båda länderna uppvisar parallella tendenser, som exempelvis ökad fragmentering, men det finns också avsevärda skillnader: Liberia står inför allvarliga legitimitetsproblem och förtroendet mellan givare och regering är lågt. Rwanda å sin sida uppvisar ett starkt ledarskap men lider av begränsningar och utmaningar när det gäller strategier för flerpartssamverkan och ett bredare förankrat ägarskap hos olika typer av samhällsaktörer.

**Konsekvenser.** När det gäller ägarskap i samarbetsprocesser har givarnas parter, mellanhänderna och de avsedda mottagarna olika preferenser när det kommer till samarbetets tillvägagångssätt och innehåll. De här olika preferenserna medför en inbyggd problematik i hur idén om ägande ska främjas i utvecklingssamarbetet. För att uppnå och främja en mer balanserad syn på ägarskap är det viktigt att ha en medveten strategi som kan göra avvägningar mellan olika sådana synsätt och på så sätt motverka falska motsättningar som kan hindra en effektiv genomförandeprocess. Ett par exempel på den här typen av falska dikotomier som tas upp i studien är ansvarsskyldighet kontra lärande, och tillit kontra kontroll.

**Slutsatser.** Den här studien drar slutsatsen att ägarskapsprincipen är och förblir ett giltigt ledmotiv för det internationella utvecklingssamarbetet, både som ett legitimt mål i sig självt och som ett medel för effektivt samarbete. Emellertid, om ägarskap även i fortsättningen ska kunna ha relevans som vägledande princip krävs det radikala förändringar där både förståelsen av ägarskap och sätten att främja det måste anpassas efter dagens förändrade verklighet. Ett flertal arbetsmetoder som försummar ägarskap och är skadligt för det internationella samarbetets hållbarhet på sikt uppmärksammades i studien. Detta understryker behovet av att stärka vikten av ägarskap som värdegrund och princip i utvecklingssamarbetet, samt hur man jobbar med det i praktiken.

En metod är att lyfta in konceptet om ägarskap i en bredare diskussion om nya och annorlunda sätt att bedriva bistånd och utvecklingsarbete. En tydligare förankring i lokala och nationellt definierade problem och lösningar kan leda till mer rättvisa och bättre anpassade arbetsmetoder över hela kedjan av inblandade aktörer, där ägarskapet slutligen hamnar hos dem som är de faktiska rättighetsinnehavarna.

Som ett bidrag till en sådan diskussion är den här studiens principiella råd att ägarskap endast kan främjas på ett meningsfullt sätt inom utvecklingssamarbeten om det: (1) på ett medvetet sätt balanserar dilemman mellan exempelvis kontroll hos ett fåtal visavi en bredare förankring som kräver mer öppenhet, lärande och adaptiva arbetssätt , (2) tar hänsyn till andra centrala aspekter som går igen hos framgångsrika utvecklingspartnerskap, som exempelvis transparens, kapacitet och maktfördelning. Studiens avslutande kapitel tar upp sju specifika rekommendationer, tillsammans med tänkbara medel och metoder som kan ligga till grund för utformningen av framtida politiska åtgärder och praxis.