

Svenskt bistånds geografiska flöden

Landfokusering

Kandidatuppsats i geografi med kulturgeografisk inriktning

Institutionen för Ekonomi och samhälle
Avdelningen för Kulturgeografi
HT-2013

Buster Hellertz
Jimmy Wärnå

Handledare:
Jonas Lindberg



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Abstract

This paper aims to describe the geographical changes of Swedish international aid politics since 2007, which was the year the new aid reform of decreasing collaborating countries, came up. To decrease the number of aid receiving countries due to efficiency is not a new idea within Swedish aid politics, but Sweden received criticism from the (DAC) Development Assistance Committee, saying Sweden was active in too many countries, and the government established a policy to decrease the amount of countries given aid. Despite the government's recent work, science has shown on a failed country focusing. This is followed up in the paper through examination of statistics to measure the extent of the reduction. The work proceeds from existing science but policy documents have also proven to be necessary to follow up the work. Thereafter several players have been interviewed to get different perspectives on the country focusing.

The result to date is that the aid has been focusing on Sub Saharan Africa, while middle income countries are not prioritized. Several countries in both Asia and Africa are planned to be phased out during the next year and there are propositions for a total phase out of Latin America. Despite the new policies several new collaborations have started with middle income countries in Eastern Europe and North Africa. The actions interpret prioritization of security policies and economic interests before continuing existing partnerships. Inconsistency within the aid guidelines form poor transparency and several new guidelines are based on inefficient causes, says critics. The country focusing may be justified to carry out but the world is in a consistent state of change which aggravates the implementation. The process of country selection reflects many ambiguous decisions made by the Foreign Department, which in many cases makes the whole concept of country focusing noteworthy.

Keywords: Aid effectiveness, Allocating aid, Country focusing, emerging donors, Low- and Middle income countries, Motives, Poverty reduction, Resource allocation

Sammanfattning

Uppsatsens syfte är att beskriva det svenska biståndets geografiska förändringar sedan 2007 års biståndsreform och dess avsikt om landfokusering. Att begränsa antalet samarbetsländer på grund av effektiviseringskäl är ingen ny idé inom svenskt bistånd, men när Sverige mottog kritik ifrån DAC (Development Assistance Committee) för att vara aktiva i alldeles för många länder så upprättade regeringen 2007 en hårdför linje om att aktivt arbeta mot att reducera antalet samarbetsländer. Trots regeringens ambitioner har tidigare forskning dock visat på en utebliven landfokusering, vilket följs upp i uppsatsen genom statistikgranskning för att på så sätt mäta graden av landfokusering idag. Arbetet utgår ifrån tidigare forskning inom ämnet men även policydokument ifrån bl.a. Sida och Utrikesdepartementet har visat sig vara nödvändiga för att följa upp landfokuseringen. Vidare har flera aktörer inom svenskt bistånd intervjuats för att få olika perspektiv på landfokuseringen.

Landfokuseringen har inneburit att biståndet riktat sina insatser allt mer mot Afrika söder om Sahara medans medelinkomstländer bortprioriterats. Bland annat kommer flera länder i Asien och Afrika att fasas ut närmaste året (2013) och det finns förslag om en total utfasning av Latinamerika. Samtidigt har flera nya samarbeten inletts med medelinkomstländer i Östeuropa och Nordafrika. Åtgärderna som gjorts tyder på prioriteringar av säkerhetspolitiska och ekonomiska skäl, framför att bibehålla befintliga samarbeten med flertalet utvecklingsländer. Inkonsekvens inom biståndets riktlinjer skapar dålig transparens utåt, samtidigt som flertalet av de nya riktlinjerna är utformade av alldeles för fyrkantiga grunder, menar flera kritiker. Landfokuseringen kan tyckas befogad för att effektivisera biståndet, men världen är i en konstant förändring vilket försvårar genomförandet då bland annat humanitära katastrofer gör att samarbetsländer hela tiden tillkommer. Urvalsprocessen har i flera fall genomsyrats av tvetydiga beslut av Utrikesdepartementet, vilket i många fall gör landfokuseringen anmärkningsvärd.

Nyckelord: Biståndseffektivitet, Fattigdomsminskning, Landfokusering, Låg- och Medelinkomstländer, Motiv, Nya givare, Resursfördelning

Förord

Efter tre år på det tvärvetenskapliga kandidatprogrammet i geografi har vi otaliga gånger berört fattigdom- och biståndsfrågor vilket gett oss intresse för utvecklingsfrågor runt om i världen. Denna kandidatuppsats är det avslutande momentet i vår utbildning och det har varit spännande att skriva om svenskt bistånd utifrån ett geografiskt perspektiv. Överblicken som alla intervjuer och all läsning gett oss, har skapat en förståelse för hur komplexa och känslofyllda biståndsfrågor är.

Vi vill tacka de fem intervjurespondenter som medverkat i denna uppsats och slutligen vill vi tacka vår handledare Jonas Lindberg för ämnesuppslaget till vår uppsats och för hans engagemang och tålamod under arbetets gång.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	9
1.1	Introduktion.....	9
1.2	Syfte.....	10
1.3	Frågeställningar	10
1.4	Avgränsningar.....	10
1.5	Disposition.....	11
2	Bakgrund och teoretiskt ramverk	12
2.1	Inledning.....	12
2.2	Biståndets historia i ett internationellt perspektiv	12
2.3	Teoretiskt ramverk	14
2.3.1	Fattigdomskartan ritas om	15
2.3.2	Konflikter och humanitära katastrofer.....	16
2.3.3	Global biståndspolitik och internationella deklarationer	17
2.3.4	Nya biståndsaktörer	18
2.3.5	Säkerhetspolitik och ekonomiska intressen	19
2.3.6	Sammanfattning	20
3	Metod och källkritik	21
3.1	Inledning.....	21
3.2	Metod.....	21
3.2.1	Litteraturstudie.....	21
3.2.2	Intervjuer	22
3.2.3	Statistik	24
3.2.4	Kartor.....	25
3.3	Metodproblem och källkritik.....	26
4	Svenskt bistånd och landfokusering.....	29
4.1	Inledning.....	29
4.2	Svenska biståndsformer	29
4.3	Svensk biståndshistoria från 1962 - 2006	30
4.4	Landfokusering inom svenskt bistånd.....	31
4.4.1	Reformen 2007 – Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete	32
4.4.2	Viktiga prioriteringar	34
4.4.3	Reformens landkategorier för utvecklingssamarbete.....	35
4.4.4	Sammanfattning	37

4.5	Upptäckning av landfokuseringen - våren 2013.....	38
4.5.1	Budgetunderlaget får kritik.....	40
4.6	Uppföljning av landfokuseringen genom statistik.....	42
4.6.1	Grad av landfokusering	42
4.6.2	Ytterligare statistisk granskning	45
4.7	Motiv bakom val av länder	48
4.7.1	Inledning.....	48
4.7.2	Centralasien.....	48
4.7.3	Burkina Faso	49
4.7.4	Nordafrika/Mellanöstern	51
4.7.5	Sammanfattning	53
5	Diskussion och slutsatser	55
6	Referenser	61
	Bilagor.....	66

Figur- och tabellförteckning

Figur 1- Teoretiskt ramverk. (s. 13)

Figur 2 - Sidas förslag om ytterligare landfokusering. (s. 38)

Figur 3 - Karta över de 20 största mottagarländerna. (s. 41)

Figur 4 - Genomförda och planerade utfasningar. (s. 43)

Tabell 1 – Grad av landfokusering. (s. 44)

Förkortningslista

BNI - Bruttonationalinkomst

BNP - Bruttonationalprodukt

DAC – Development Assistance Committee

EU - Europeiska Unionen

FN - Förenta Nationerna

HIPC - Heavily Indebted Poor Countries

MENA – Middle East/North Africa

MR – Mänskliga Rättigheter

ODA - Official Development Assistance

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development

SEK- Svenska kronor

UD - Utrikesdepartementet

USD - United States Dollar

1 Inledning

1.1 Introduktion

Detta arbete ämnar undersöka det svenska biståndets geografiska flöde och de förändringar som skett sedan biståndsreformen år 2007, där regeringen bland annat hade för avsikt att minska antalet biståndsländer som en av strategierna för att effektivisera biståndspolitikerna. Sverige hade sedan en tid tillbaka fått kritik av DAC för att vara aktiva i för många länder och menade att med tanke på Sveriges starka engagemang för fattigdomsminskning borde det ifrågasättas om inte det utspridda biståndet och bristen på geografiska begränsningar försvagar de mer inriktade insatserna (OECD, 2009).

Sveriges svar på kritiken blev denna reform, men i takt med att Sverige börjat fasa ut samarbetsländer så har fattigdomskartan kommit att ritas om. Sveriges Regering medger i budgetpropositionen för 2013 att forskning visar på att 75 procent av världens fattiga bor i medelinkomstländer och att detta är en snabb förändring eftersom 90 procent av världens fattiga levde i låginkomstländer för endast 20 år sedan. I de senaste regeringshandlingarna står det att svenskt bistånd fortsatt ska fokusera på fattiga människor i låginkomstländer även om majoriteten av världens fattiga inte längre lever i de länder dit insatserna riktas (Finansdepartementet, 2013).

Arbetets utgångspunkt är att undersöka samt skapa en ordning i vad det är som har hänt, och försöka kontextualisera detta utifrån ett geografiskt perspektiv.

Ett antal geografer skrev i början av 2013 en artikel angående bristande geografiskt perspektiv inom biståndsforskning. De menar att biståndsforskning är i behov av en geografisk analys för att bättre studera och förstå biståndsflöden (Murray & McGregor, 2013, s.116-117). Därför undersöker denna uppsats biståndets flödesförändringar med målet att skapa förståelse för landfokuseringen och anledningarna bakom vissa länders bortfall samtidigt som nya svenska utvecklingssamarbeten inleds.

1.2 Syfte

Syftet är att beskriva vilka geografiska flödesförändringar som skett för svenskt bistånd sedan biståndsreformen år 2007, för att på så sätt skapa förståelse för landfokuseringen och de prioriteringar och bortfall av samarbetsländer som den innebär.

1.3 Frågeställningar

- Vilka förändringar har skett geografiskt för svenskt bistånd sedan biståndsreformen från år 2007?
- Vilka är anledningarna till landfokuseringen som innebär att vissa samarbetsländer utfasas samtidigt som andra prioriteras?

1.4 Avgränsningar

Denna uppsats beskriver vad som hänt med Sveriges biståndsflöde sedan år 2007 och biståndsreformen om landfokuseringen. Detta är den tidsligt satta avgränsningen och även om avgörande historiska händelser finns med i uppsatsen så är det denna sexåriga period som beskrivs. Eftersom det är bilateralt bistånd som berörs av landfokuseringen och som varit i fokus under de senaste årens förändringar inom svensk biståndspolitik, avgränsar detta arbetet ifrån övriga biståndsformer och andra strategier inom biståndspolitiken.

1.5 Disposition

Arbetet inleds med en bakgrund med först en historisk genomgång av biståndets historia i ett internationellt perspektiv. Bakgrunden innefattar även ett teoretiskt ramverk som sammanfattar viktiga faktorer som kan ha påverkat svenska biståndsflöden, dessa återges först i en modell därpå återges de i en rad olika stycken.

Bakgrunden följs av ett metodavsnitt där redovisning av arbetsprocessen sker och det förs även diskussion angående metod och material i arbetet.

Resultatdelen inleds med en kortfattad beskrivning av svenskt bistånd samt historia över Sveriges bistånd ifrån 1962 till 2007. Direkt efteråt kommer en introduktion till landfokuseringen vilket följs av en längre sammanfattning av regeringens dokument från 2007 angående ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete. Efter sammanfattningen kommer en statistisk del som utvärderar graden av landfokusering. Var på diskussion följer över specifika händelser med hjälp av teoriramverket. Uppföljning av regeringens och Sidas arbete sker och nyare rapporter presenteras för att följa upp aktuellt arbete under 2013.

Arbetet avslutas med slutsatser där resultatet sammanfattas med kopplingar till teoriramverket och förslag på kommande forskning framförs.

2 Bakgrund och teoretiskt ramverk

2.1 Inledning

Inledningsvis presenteras kortfattad historik om bistånd i ett internationellt perspektiv. Det följs av ett teoretiskt ramverk i form av en modell över de faktorer som kan tänkas ha påverkat landfokuseringen. Vidare beskrivs respektive faktor och varför de sammankopplas med urvalet av samarbetsländer som görs inom svensk biståndspolitik.

2.2 Biståndets historia i ett internationellt perspektiv

Biståndet tog sin början efter andra världskriget på grund av säkerhetspolitiska och ekonomiska anledningar och agendan har genom årtiondena till viss del pendlat mellan tillväxt-tänk och fattigdomsbekämpning. Sveriges biståndspolitik har formats av tankegångarna och anammat många av de internationella trenderna (Degnbol, 2006).

Biståndspolitikerna har kommit att förändras mycket under dess historia. För att klargöra historiken bättre går vi tillbaka i tiden och beskriver motiven för de första biståndsprogrammen i USA och andra industrialiserade länder.

År 1947, ett par år efter andra världskrigets slut, utformade USA:s dåvarande utrikesminister George C. Marshall en plan för att bistå flera västeuropeiska länder ekonomiskt efter stora krigsnederlag. Huvudtanken var bland annat att bistå Europa med stora summor pengar för att förhindra en efterkrigsdepression samt att bygga upp den finansiella sektorn för att på sikt skapa ett handelsutbyte med de europeiska länderna, vilket skulle stärka båda sidors ekonomier i ett längre perspektiv (NE, 2013a).

Den nationella säkerheten var dock i störst fokus och i årtal efter att Marshallplanen implementerades bistod USA flertalet länder, såsom Sydkorea och Taiwan, med finanser för att stoppa spridningen av kommunismen. Trots att John F. Kennedy under 1960-talet officiellt uttalade sig om moral och humanitet som skäl för att bistå, kom den nationella säkerheten att kvarstå som huvudmotiv för att bistå länder runtom i världen och detta skedde i princip ända fram till början av 1990-talet (Degnbol, 2006, s.7-9).

På 1960-talet skedde stora avkolonialiseringar, främst i de afrikanska länderna men i vissa fall fortsatte de att utnyttjas i hög grad (Odén, 2006, s.57). På 1970-talet kom fattigdom och

resursfördelning upp på den allmänna agendan vilket, enligt oss, gav hela biståndsarbetet en något mer human klang med nya mål. En separering av begreppen utveckling och ekonomisk tillväxt skedde vilket var en av anledningarna till nya arbetsmetoder (Odén, 2006, s.73-74). På 1980-talet, till följd av skuldcrisen 1982, blev många länder i syd kraftigt beroende av IMF och världsbanken. Hårda krav ställdes som till viss del formats av de nyliberala tankegångarna som präglar Washington Consensus och som i hög grad försvagade den offentliga sektorn men gynnade den privata (Odén, 2006, s.93-96). Vidare in på 1990-talet erkändes många misslyckanden i och med appliceringen av de nyliberala strukturanpassningsprogrammen. Den offentliga sektorn stärktes än en gång och humanitära aspekter såsom fattigdomsbekämpning samt arbete emot större sjukdomar, tog fart. HIPC- (Heavily Indebted Poor Countries), initiativet startade vilket innebar kraftiga skuldlättnader för några av dessa länder (Odén, 2006, s.57).

I princip ända ifrån det att biståndet, i den moderna tappningen, startade i slutet på 1940-talet har det karaktäriserats av att små och medelstora industrialiserade länder betonade vikten av att, genom FN (Förenta Nationerna), upprätthålla fred och stabilitet under efterkrigstiden. Motivationen skulle då vara att skapa en garanti för fred och stabilitet under efterkrigstiden (Degnbol, 2006, s.9-11).

Bortsett ifrån FN och deras biståndsorgan har det flödat biståndspengar ifrån individuella länder genom åren. De största motiven till detta har varit olika moraliska och rent humanitära anledningar, ekonomiska intressen men även, nationell säkerhet. I slutet av 1980-talet som en följd av Bruntlandrapporten 1987 (NE, 2013b), inriktades arbetet mer på hållbar utveckling och globaliseringens effekter, men även på att reducera den internationella migrationen samt motarbeta narkotikaflödet och sjukdomar såsom HIV/AIDS (NE, 2013c; Degnbol, 2006, s.9-11).

I början av 2000-talet formades biståndsarbetet först och främst av Milleniemålen. Två betydande ämnen kom under de första åren att ta mycket plats, varav den ena var hur sambandet mellan bistånd, tillväxt och fattigdomsminskning ser ut, medans den andra var hur biståndet ifrån givarna kunde harmoniseras med landet i fråga på ett mer effektivt sätt. Pengarna skulle i högre omfattning slussas igenom det inhemska budgetsystemet med ett lägre inflytande ifrån givarnationen (Odén, 2006, s.125).

2.3 Teoretiskt ramverk

För att uppfylla arbetets syfte, har vi sorterat ut de faktorer vi tror har påverkat val av svenskt bistånds samarbetsländer, och samlat dessa i ett teoretiskt ramverk.

Inspirationen till ramverket kom till viss del ifrån boken *Aid understanding international development cooperation*, där författarna presenterar teorier om vilka motiv och intressen som legat bakom bistånd genom åren. Genom detta och vidare kunskapsöversikt utarbetade vi fem stycken faktorer som vi tror påverkat svenskt bistånds landfokusering.

Ramverket kom att fungera som underlag för arbetets resultat, där svar presenteras med kontinuerlig koppling till våra faktorer. Vi utgick även utifrån ramverket när intervjufrågorna till intervjuguiden skapades (se bilaga 1).

Nedan återfinns en modell över faktorerna för att enklare ge en överblick över våra resonemang. Detta följs av sammanfattningar av alla faktorer samt motiv till deras inkludering i ramverket.



Av: Buster Hellertz & Jimmy Wärnå

Figur 1 – Teoretiskt ramverk. Figuren visar våra utvalda faktorer som kan tänkas påverka valet av samarbetsländer.

2.3.1 Fattigdomskartan ritas om

Idag lever 75 procent av världens fattiga i medelinkomstländer, räknat i BNI (bruttonationalinkomst) per capita. Detta är en anmärkningsvärd siffra i kontrast till att 90 procent av världens fattiga levde i låginkomstländer för endast 20 år sedan. 75 procent av världens fattiga motsvarar nästan en miljard människor. 50 procent av världens fattiga lever i sin tur i vad som anses vara "stabila medelinkomstländer", vilket är något som förändrar utgångsläget för vart bistånd bör gå om fattigdomsbekämpning är huvudmålet (Kanbur & Sumner, 2012).

Anledningen till dagens situation och faktumet att majoriteten av världens fattiga lever i medelinkomstländer är att den starka tillväxt som många länder upplevt, omkategoriserat flertalet länder ifrån att vara låginkomstländer till att bli medelinkomstländer. Framförallt är det flera länder med stora befolkningar som upplevt en stark tillväxt vilket har lyft många människor ur fattigdom men tyvärr har inte det totala antalet fattiga minskat i dessa länder (ibid). Klassificeringen i låg- och medelinkomstländer blir missvisande eftersom statistiken som är baserad på bruttonationalinkomst, BNI per capita inte säger något om fördelningen inom ett land. Generellt innebär ett förbättrat medelvärde av BNI att andelen fattiga också minskar eller åtminstone att en stor andel människor lyfts ur fattigdom. Men om ojämlikheten är stor i ett land är också ofta andelen fattiga stor och även om ett land uppgraderats till medelinkomstland tenderar denna situation av ojämlikhet att fortsätta. Många av de länder som numera kallas medelinkomstländer istället för låginkomstländer har en stor befolkning och i kombination med ojämlikhet innebär det att ländernas andel av världens fattiga är stor (ibid). Indien är ett av de medelinkomstländer med stor befolkning där statistiken säger en sak men människorna lever i en annan verklighet. I Indien har andelen fattiga, i absoluta tal ökat sedan 1990, vilket är en ökning jämförbar endast med länder i Afrika söder om Sahara. I många länder ökar befolkningen i den grad att även om många lyfts ur fattigdom tack vare tillväxt, så ökar ändå antalet fattiga i länderna (Sumner, 2010, s.10).

Det är värt att förklara att omklassificeringen till medelinkomstländer av de befolkningsrika länderna Kina och Indien utgör en stor del av förändringen men det är inte hela sanningen. Om Kina och Indien utesluts så har andelen av världens fattiga ändå tredubblats i medelinkomstländerna, de länder som står för den största andelen fattiga då är bland annat Indonesien, Pakistan och Nigeria (Kanbur & Sumner, 2012).

Om bistånd handlar om humanitära motiv och fattigdomsbekämpning så är frågan om vart fattiga lever, av stor vikt. Den nuvarande modellen för utvecklingsbistånd är baserat på BNI

och den officiella klassificering ett land får till följd av detta. Fattiga människor i låginkomstländer är prioriterade i biståndspolitikerna men detta skapar frågor om vilka biståndsvärldens moraliska skyldigheter är gentemot de fattiga i medelinkomstländer. En fråga som väcks är om bistånd bör gå till fattiga i både låg- och medelinkomstländer eller om det ska riktas mot de fattigaste människorna i de fattigaste länderna. (Kanbur & Sumner, 2012).

2.3.2 Konflikter och humanitära katastrofer

En humanitär katastrof kännetecknas av att ett land, region eller samhälle inte själva klarar av problemen som katastrofen innebär, vilket gör en internationell insats nödvändig. En humanitär katastrof kan vara följden av en naturkatastrof men kan också vara en följd av konflikter som skapat en långvarig komplex situation. Under de senaste 20 åren har det skett en ökning av humanitära katastrofer i världen och allt fler har tagit form av att vara långvariga och komplexa situationer såsom i Afghanistan, Irak och Somalia, vilket har krävt allt mer långvariga humanitära insatser. (Rose et al. 2012).

En humanitär katastrof till följd av en konflikt skapar en situation med många civila offer och många människor på flykt. De kännetecknas också av att välfärdssystemet har satts ur spel och att möjligheterna till försörjning försämrats. Fattiga människor i en humanitär katastrof får utstå en dubbel börda eftersom fattigdomen är kombinerad med våld och instabilitet, vilket gör dem särskilt utsatta för de hälsorisker och den matbrist som utmärker en katastrof (ibid).

Humanitärt bistånd skiljer sig traditionellt från utvecklingsbistånd genom att vara kortsiktigt med fokus på att rädda liv snarare än att vara långsiktigt och fattigdomsbekämpande. Mycket uppmärksamhet riktas mot att överbygga denna barriär för att det humanitära biståndet ska övergå till en positiv utveckling för människor. Det har förekommit flera försök framförallt sedan mitten av 90-talet att föra de två biståndsformerna närmare varandra och även om det idag inte finns några överenskomna modeller för hur de bättre ska samverka så finns en större samstämmighet dem emellan. En följd av de naturkatastrofer och konflikter, men även politiska händelser, som inträffar och pågår förändrar kartan kontinuerligt över var behovet av bistånd är som störst (GHA, 2009).

2.3.3 Global biståndspolitik och internationella deklARATIONER

I detta avsnitt återfinns en översiktlig sammanfattning av de fyra FN-högnivåmöten som ägt rum sedan millennieskiftet och som har kommit att forma biståndspolitikerna sedan dess. Det började med Milleniedeklarationen och följs av de fyra nämnda toppmötena om biståndseffektivisering som ägde rum i Rom, Paris, Accra och Busan. Dessa har förändrat geopolitiken och biståndsflödet runtom i världen och format de nya tillvägagångssätten och trender vilka även kommit att prägla svensk biståndspolitik. Inga av dessa deklARATIONER är juridiskt bindande men å andra sidan kan de vara moraliskt bindande (FN, 2000a).

Det hela började med Milleniedeklarationen med tillhörande Milleniemål som uppkom under ett FN-toppmöte år 2000 som gästades av samtliga dåvarande 191 medlemsstater.

Under mötet uppkom åtta mätbara mål som kom att kallas milleniemålen. De berör bland annat mål om att globalt minska fattigdomen och att stärka kvinnors roll i samhället. (ibid).

Efterföljande fyra, så kallade högnivåmöten, ägde rum först och främst för att framarbete riktlinjer för att leva upp till Milleniemålen, med hjälp av biståndseffektiviseringar i olika former.

Högnivåmötet i Rom angående biståndseffektivisering ägde rum 2003. Det var det första högnivåmötet efter Milleniemålen och det tryckte mycket på att anpassa biståndet bättre till givarlandet (OECD, 2003).

ParisdeklARATIONEN antogs år 2005 av OECD-ländernas (Organisation for Economic Cooperation and Development) biståndskommitté i samspel med andra givare och mottagarländer. Om FN:s milleniemål skulle uppnås behövdes biståndet effektiviseras och resultaten bli tydligare och detta är en av orsakerna till att mötet i Paris tog rum. DeklARATIONEN trycker på att mottagarländerna åtar sig större ansvar för utvecklingen genom både ekonomiska och politiska reformer, samtidigt som givarnationerna förändrar attityden samt förenklar proceduren och byråkratin för att på ett effektivare sätt anpassa biståndet till varje enskilt land. Detta efter att det under en längre tid funnits påtryckningar ifrån både biståndsgivare och mottagarländer att förändringar var nödvändiga. En av ParisdeklARATIONENS mer konkreta pådrivning, förutom att bland annat öka ägandeskap i mottagarlandet, är att öka biståndsanslagen till länderna i fråga. Med andra ord kan detta leda till att DAC-länder ökar anslaget till specifika länder, men landets totala biståndsbudget ligger kvar på samma nivå. Drastiska förändringar i det geografiska flödet kan med andra ord vara tvunget att ske (OECD, 2005).

Det tredje mötet i Accra, Ghana, betonade behovet av att uppnå målen som sattes i Paris, tre år tidigare. *Accra Agenda for Action* sammanfattar de framsteg som gjorts och klargör vad som behövs för att fortsatt sträva mot att uppnå parismålen, allt för att på ett anpassningsbart sätt effektivisera arbetet samtidigt som det blir allt mer resultatorienterat (OECD, 2008).

År 2011 hölls det fjärde högnivåmötet angående biståndseffektivisering. Denna gång i Busan i Sydkorea. Aspekter som lyftes fram under mötet var först och främst privatsektorns roll i utvecklingen men även transparens inom arbetet. Partnerskapet inom alla sektorer, privata och icke-privata, i både givar samt mottagarländer skulle stärkas. Vidare, även i detta möte och likt de förra, framlyftes ett starkt fokus på resultat och effektivisering. Alla parter inom utvecklingsarbetet måste förbättra förmågan att samla in, utvärdera och rapportera data som visar på de olika programmens utslag. Allt detta för att tydliggöra vad som ger positiva resultat och vice versa (OECD, 2011a).

2.3.4 Nya biståndsaktörer

Det traditionella biståndsmönstret av nord-syd relationer har brutits i takt med nya utvecklingssamarbeten mellan icke-traditionella givarländer, så kallade syd-syd-samarbeten. Dessa samarbeten anses ske med större ömsesidighet eftersom länderna ofta delar en liknande bakgrund av att vara de länder som historiskt varit i behov av bistånd (Mawdsley, 2011). Biståndsvärlden blir allt mer komplicerad och idag finns det både biståndsgivare som är medlemmar av DAC och de som inte är det, och samtidigt finns det ett växande antal länder som både är mottagare och givare av bistånd. (Odén, Wohlgemuth, 2009, s12-14). Det finns en utmaning för traditionella biståndsgivare att anpassa sig till förändringarna, men samtidigt finns det även kunskap att utbyta med de framväxande biståndsgivarna (Mawdsley, Emma, 7 maj 2013).

De nya samarbetena erbjuder stora möjligheter och vinster för båda parter men det finns en baksida av utvecklingen. Redan starka nationer som Indien, Kina och Brasilien använder biståndet för geopolitiska intressen och för att öka sin status i det globala samhället. Till exempel så bad Indien majoriteten av biståndsgivarna att lämna landet år 2003 som ett led i att stärka sin egen roll som biståndsgivare. Det har även visat sig att många av de nya aktörerna förstärkt sin position i regioner genom biståndspolitik. Detta är en utveckling som inte alltid uppskattas av mindre länder eftersom det förstärker de maktrelationer som redan finns. Det

finns tendenser av att regionala relationer i syd tar en form likt de maktrelationer som präglat relationerna mellan nord och syd, som i flera fall haft tydliga hierarkiska mönster (Mawdsley, 2011).

DAC:s medlemsländer styr sin biståndspolitik genom policydokument där krav måste uppfyllas ifrån biståndsmottagarnas sida. Kina är ett exempel på ett land som skapat sin egen väg med andra biståndsmodeller, något som bland annat Indien och Sydafrika har tagit efter. I de utvecklingssamarbeten som dessa biståndsgivare inleder finns ett större fokus på tillväxt och materiella resultat än fokus på fattigdomsminskning. Många av dessa samarbeten visar på en total avsaknad på dialoger och försäkringsvillkor angående demokratiska- och mänskliga rättigheter (Odén, Wohlgemuth, 2009, s12-14).

Under nya omständigheter, med mottagarländer som numera även agerar givarländer, finns det skäl för många givarländer att tänka om, angående biståndet till länder inom denna kategori. Frågor dyker upp angående om det är moraliskt rättfärdigat att bistå länder som rent ekonomiskt har förutsättningar att lyfta fler ur fattigdom i den egna befolkning, när det finns mycket fattigare nationer. Länder bör ta i beaktning att ett land som Indien fortfarande har hundratals miljoner fattiga invånare, men samtidigt bedriver utvecklingsarbete i andra länder, vilket gör hela förhållandet komplext (Ibid.).

2.3.5 Säkerhetspolitik och ekonomiska intressen

Säkerhetspolitiska aspekter inom olika samarbeten har genom åren varit mycket prioriterade och inte minst inom utvecklingssamarbetet. Teorier om att stora klyftor mellan samhällsskikten skulle skapa konflikter ledde till att fattiga länder bistods med pengar. Likaså fanns det teorier ifrån USA:s sida, efter andra världskriget, att fattigdom kunde leda till kommunism och därmed fanns det tidigt påtagliga säkerhetspolitiska motiv bakom biståndet. Indien och Kina arbetar till viss del på detta sätt nuförtiden, speciellt i form av militära intressen i angränsande regioner. Bland västländer är USA ett bra exempel på ett land som bedriver militärt säkerhetspolitiska utvecklingssamarbeten runt om i världen (Degnbol, 2006).

Likaså har det länge funnits ekonomiska intressen i biståndsarbetet vilket i många fall påverkat vilka länder som har valt att bistås. Stora ekonomier såsom, USA, Kanada, Australien, Tyskland och Japan var aldrig stora kolonimakter med postkoloniala samarbetsländer. Däremot har de i flera fall låtit kommersiella faktorer vara avgörande för landval i deras arbete. Detta är i flera

fall likvärdigt med hur flera mindre OECD-länder arbetar, dock i en markant mindre omfattning. I de Nordiska länderna har det länge varit svårt för affärsintressen att få sin röst hörd officiellt sett inom biståndspolitiken men i verkligheten finns breda medräkningar på dessa aspekter (Ibid.).

2.3.6 Sammanfattning

Meningen med det teoretiska ramverket är att samla de faktorer vi tror kan ha påverkat Sveriges geografiska förändringar inom biståndsarbetet. Dessa faktorer anspelar mest på skäl till landfokusering och landval.

Eftersom fattigdomskartan ritas om och att majoriteten av världens fattiga bor i medelinkomstländer, finns det relevans i att ta hänsyn till denna faktor angående hur Sverige handlat. Likaså faktumet att många mottagarländer numera även är givarländer och att detta kan orsaka förändringar inom biståndspolitiken.

Internationella deklARATIONER och speciellt Parisdeklarationen lägger tyngd på effektivisering och att detta till stor del sker av ökade biståndsanslag till samarbetsländer. Detta kan uppenbarligen ha påverkat Sveriges tillvägagångssätt i landurval. Till slut bör det även tas i hänsyn att säkerhetspolitik och ekonomiska intressen troligtvis spelar roll i landval för Sveriges del.

Många faktorer behövs tas i hänsyn då landval sker och det uppstår helt klart motsättningar då vissa faktorer inte klaffar. Exempelvis om medelinkomstländer bör fhasas ut samtidigt som handelsintressen borde värnas med kanske några av världens största ekonomier i framtiden, främst Kina och Indien.

3 Metod och källkritik

3.1. Inledning

Uppsatsens syfte är till viss del att skapa reda i vad som hänt sedan 2007 års biståndsreform, som innebar att antalet bilaterala samarbetsländer skulle reduceras. För att beskriva denna utveckling så tillämpas i denna uppsats en *triangleringsprocess*. En process där betydande policydokument för svenskt bistånd, intervjuvar och statistik ställs emot varandra för att få ett så säkert resultat som möjligt.

3.2. Metod

3.2.1 Litteraturstudie

För att insamla nödvändig information var första steget en kunskapsöversikt för att stämma av det nuvarande kunskapsläget för svensk biståndspolitik. Denna översikt ledde till utformningen av ett teoretiskt ramverk som tar upp de faktorer som vi tänker oss kan ha påverkat landfokuseringen. Tidigare forskning lotsade oss till de mest betydande dokument och handlingar inom biståndspolitiken, och den har även givit oss tydliga sammanfattningar av utvecklingens viktigaste aspekter. Teorianknytningen utgjorde till en början rollen som modell för att tydligt kunna se dragen över befintliga faktorer samt tillhörande litteratur, men kom sedan även att bli grund till den intervjuguide som användes vid intervjuerna. De mest framstående biståndsforskarna som ges utrymme i denna uppsats är Emma Mawdsley och Andy Sumner, varav den förstnämnda är en kulturgeograf som bland annat skrivit om nya globala biståndsmönster i fråga om nya framväxande biståndsaktörer. Andy Sumner är en tvärvetenskaplig ekonom som skrivit mycket om förändringen i var majoriteten av världens fattiga återfinns. Emma Mawdsley föreläste vid Göteborgs Universitet i början av maj 2013 och vissa delar i uppsatsen refereras till denna föreläsning.

En naturlig väg för att följa upp det svenska biståndets utveckling visade sig vara att granska viktiga policydokument och andra riktlinjer för svensk biståndspolitik och vi fann dessa handlingar bland annat genom tips från intervjurespondenter. De dokument och handlingar som givits störst utrymme i denna uppsats är först och främst dokumentet *Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete*, vilket är dokumentet från år 2007 som redovisar

landfokuseringsprocessens syfte, tillvägagångssätt, utfallet och processen framåt. I uppsatsen kommer en uppföljning på detta dokument.

Andra viktiga dokument är dels regeringens *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, 2013 års *Budgetproposition* från regeringen och senaste *Budgetunderlaget* från Sida behandlas eftersom Sida talar om en ytterligare landfokusering som nästa steg i effektiviseringsprocessen. Vi kan av förklarliga skäl inte följa upp detta utan det berör framtida forskning.

3.2.2. Intervjuer

Totalt har fem personer intervjuats. Varav en från Sida och en från UD, två personer från organisationer i det svenska civilsamhället (Latinamerikagrupperna och Diakonia) och till sist Lennart Wohlgemuth, gästprofessor på Göteborgs Universitet. De svar från intervjuerna vi valt att föra in i uppsatsen återfinns uteslutande i resultatdelen och intervjuguiden som användes återfinns som bilaga (Bilaga 1). Tanken var att intervju personer ifrån olika biståndsaktörer för att få olika synpunkter på förändringarna. I bearbetningen av tidigare forskning inom svenskt bistånd dök det upp två personer vid namn Bertil Odén och Lennart Wohlgemuth. Deras namn figurerade flitigt i sammanhang om expertutlåtanden och i redogörelser för svensk biståndshistoria och dagens biståndssituation. Ett av de första stegen blev att kontakta Lennart Wohlgemuth vilket utmynnade i vår uppsats första intervju. Inga av hans uttalanden från den intervjun återfinns i denna uppsats då intervjun mer var en allmän diskussion om biståndets geografiska förändring. Därmed kunde han med sin breda kompetens inom biståndssämnet hjälpa oss på rätt väg. Han hjälpte även till med andra lämpliga respondenter för uppsatsen. På detta sätt inleddes en urvalsprocess som i boken *Metodpraktikan* (Esaiasson et al. 2012) beskrivs som "snöbollsurvalet", vilket förde oss vidare till ytterligare två personer som är insatta i svenskt bistånd och framförallt landfokusering. En av dessa respondenter arbetar, till viss del, på Utrikesdepartementet men har valt att vara anonym. En av anledningarna till att respondenten vill vara anonym kan vara att många frågor är känsliga speciellt när det kommer till urvalsprocessen då politiska intressen kan komma att spela roll. Den andra är David Wiking som arbetar som metodchef på Sida.

Till en början ville vi ha en diskussionsartad intervjusituation i processen för att få hjälp med vilka trådar som är viktigast att plocka upp, och dessa tre personer kunde sammantaget ge oss korta redogörelser för händelseutvecklingen de senaste tio åren utifrån deras insyn. Framförallt tipsade de om policydokument och tidigare forskning som vi sedan kunde följa upp

Intervjuguiden som användes vid intervjutillfällena består av en rad temafrågor med efterföljande mer specifika följdfrågor, som vi tog upp om de inte förekom i diskussionen. Detta är en idé hämtad ifrån boken Metodpraktikan (Esaiasson et al. 2012, s.264-267). Vid de flesta av intervjuerna var temafrågorna tillräckliga för att en diskussion skulle uppstå och just därför återfinns endast temafrågorna i intervjuguiden. Temafrågor har en grundtanke att inte påverka intervjupersonen allt för mycket utan att låta respondenten få utrymme att utveckla och låta svaren präglas av sina egna uppfattningar. Grundtanken med ett semistrukturerat "frågeformulär" är trots allt att knyta an undersökningen till berikande kunskap och synsätt, snarare än att bekräfta det befintliga kunskapsläget genom att intervju svaren formas av ledande frågor (Esaiasson, 2012, s.264-267).

På grund av att flera av våra respondenter är hemmahörande i Stockholm och vi i Göteborg så fick tre intervjuer ske via Skype, det vill säga internetuppkopplat telefonsamtal. Två av intervjuerna genomfördes i Göteborgs Universitets lokaler. Tack vare att alla intervjuer spelades in kunde vi återgå till svaren på våra frågor och återge mer exakta citat.

I biståndsdebatten har landfokuseringen väckt starka känslor, framförallt ifrån civilsamhällesorganisationer såsom Latinamerikagrupperna och Diakonia angående Sidas förslag om en utfasning av Latinamerika, men även andra länder. Vi har varit i kontakt med flertalet organisationer ur civilsamhället varav en organisation vid namn Concord kunde ge oss namnen på de mest aktiva i debatten vilket ledde oss till en av de mest förekommande rösterna, Magnus Walan, senior policyrådgivare på Diakonia. Eftersom förslaget om utfasningen av Latinamerika var ett naturligt spår att plocka upp så intervjuade vi även Klara Arneman från Latinamerikagruppernas styrelse vilket blev vår femte och sista intervju. Tack vare intervjun med Latinamerikagrupperna fick vi en djupare inblick i komplexiteten av landfokusering. Intervjun gjorde oss också medvetna om dialogen som förs mellan civilsamhället och Sida i frågan. Viktiga uttalanden återfinns i ett brev till Sida från civilsamhällesorganisationerna där de framför kritik mot senaste beslutet angående utfasning av Latinamerika. Genom Klara Arneman kom vi också över svarsbrevet ifrån Sida och dessa brev utgör en viktig del av vår uppföljning av ytterligare landfokusering.

Som en följd av hjälpen vi fick med vidarekontakter ansåg vi att underlaget av respondenter var tillräckligt. Forum syd ville inte ställa upp och Afrikagrupperna intervjuades inte eftersom vi fokuserade mer på de regioner eller länder som landfokuseringen prioriterar bort. Diakonia är även en stor aktör i Afrika och då vi intervjuade Magnus Walan, som är en av de mest

framträdande representanterna i debatten om landfokusering, ansåg vi att vårt underlag var tillräckligt. Det kan tyckas eftersträvansvärt att intervjua Sida ännu en gång mer ingående om senaste budgetunderlaget och utfasningen av Latinamerika eller om det andra förslaget berörande utfasning av länder med för små svenska budgetanslag. Men eftersom vi fick ta del av Sidas svar på kritiken i form av ett brev till de mest kritiska organisationerna till landfokuseringen så anser vi att intervjuvaren är en tillräcklig grund för vår uppsats. Sida har dessutom arbetat fram utfasningsförslagen baserat på hur de tolkat regeringens budgetproposition och i dagsläget är det senaste att det är i princip samma kritik som nu ställts direkt till biståndsbudgetministeren från en riksdagsledamot. Situationen idag består alltså av att förslag om ytterligare landfokusering ligger på bordet vilket har kritiserats och nu inväntar intresserade spännt på uppföljningen. Av Sidas uttalande att döma tyder ingenting på att förslagen skulle dras tillbaka utan inställningen består om att biståndet måste effektiviseras och det, bland annat, genom att minska antalet länder.

3.2.3. Statistik

En del av uppsatsen utgörs av en statistikgranskning. I en tidigare undersökning från år 2010, av Mats Hårsmar och Göran Holmqvist, för de ett resonemang utifrån statistik om en utebliven landfokusering. Denna uppsats plockar upp detta spår genom en liknande undersökning baserad på OECD:s statistik över svenskt officiellt bistånd. Vi redovisar graden av landfokusering genom ett par indikatorer i en tabell där eventuella förändringar av antalet mottagarländer under en sexårs period visas, samt om budgeteringen av biståndet koncentrerats. Under denna sexåriga period finns statistik för tre olika årtal, 2005, 2009 och 2011 vilka vi jämför med varandra. Statistiken vi använde oss av fann vi på OECD:s statistiska hemsida, *OECD.StatExtracts*, under fliken *Development, Aid (ODA) disbursements to countries and regions, ODA: total net*. Enklare formler och selekteringar i Microsoft Excel var allt som krävdes för att kunna illustrera vad som hänt i rena antal av länder men även på hur stor andel av biståndsbudgeten som går till de länder som budgeteras de största anslagen av biståndet.

Vi har även valt att lyfta fram mer av den statistik som OECD tillhandahåller, utan att vi redovisar det i tabeller. Även statistik från openaid.se har använts för att räkna på förändringar av det totala biståndets budgetanslag, samt specifikt det humanitära biståndet. Utifrån all denna statistik går det uträna om biståndet rent geografiskt har koncentrerats eller inte.

3.2.4. Kartor

Uppsatsen innehåller tre stycken kartor för att komplettera texten och för att illustrera geografiskt vart svenskt bistånd ges och hur det har förändrats. Kartorna återfinns som figur 2, 3 och 4 i uppsatsen och i innehållsförteckningen återfinns sidanvisning för figurerna. Kartorna har skapats med hjälp av tillgänglig data (shape-filer) över världens kustlinjer och nationsgränser, vilka vi fann på Internet (DIVA-GIS). Efter hämtning av dessa data behövdes information om vilka länder som är de största mottagarna av svenskt bistånd, vilka länder som utfasats och vilka länder som planeras att fasas ut. Bearbetningen av data skedde i dataprogrammet Arc-GIS och arbetsmetoden bestod av att märka ut länderna tydligt enligt nämnda kategorier och på så vis skapades kartor som tydligare visar läsaren vad som hänt geografiskt med svenskt bistånd.

Ett problem med kartan över vilka länder som fasats ut sedan år 2007 är att den utgår ifrån en kombination mellan information från Sida och statistik från OECD, det var helt enkelt svårt att få tag på exakt information på vilka länder som fasats ut. I Sidas handlingar återfanns sporadiska noteringar om att utfasning påbörjats eller avslutats men ingen sammanställning. Inte heller var statistiken på OECD tillförlitlig eftersom den endast sträcker sig fram till år 2011 och några av utfasningarna har skett efteråt.

3.3 Metodproblem och källkritik

Det var till en början svårt att avgränsa sig inom ämnet. Stora förändringar inom svenskt bistånd har trätt i kraft till följd av biståndsreformen, men det är landfokuseringen med dess tydliga geografiska koppling som vi inriktat oss på. Vi kom i kontakt med Lennart Wohlgemuth i ett tidigt stadium, och därefter fick vi kontakt med flertalet personer med bra insikt i vilka förändringar som ägt rum de senaste åren.

Arbetets bakgrund bygger till stor del på litteratur av Lennart Wohlgemuth och Bertil Odén. Lennart Wohlgemuth är gästprofessor på ett antal Universitet i Sverige, efter 12 år som Direktör på Nordiska Afrikainstitutet och han har även ett förflutet på UD, (Utrikesdepartementet). Bertil Odén är konsult och frilansande författare efter att ha arbetat för Sida, UD och Nordiska Afrikainstitutet. Böckerna vi använt oss av är kartläggande böcker angående svenskt och internationellt bistånd vilket gör de lämpliga för ändamålet. Däremot har vi tagit i beaktning att böckerna kan ha formats av personliga åsikter men vi anser dem trots det ändamålsenliga.

I resultatdelen av arbetet, det vill säga den beskrivande delen, om vad det är som har skett angående flödesförändringar så har flertalet offentliga handlingar tagits till hjälp och sammanfattats samt analyserats. Handlingarna är bland annat framarbetade av Utrikesdepartementet, OECD, FN osv. Även handlingar från Sida finns med som referenser i uppsatsen. Innehållet i dessa, bör just därför vara representativa för aktörernas perspektiv.

I intervjudelen måste den partiska aspekten tas i hänsyn. Respondenter ifrån olika organisationer intervjuades och bilden av biståndets utveckling kan mycket väl vara färgad, men detta med att få in olika aktörers synpunkter på utvecklingen var i princip hela poängen med intervjuerna vilket gör partiskheten till en viktig ingrediens snarare än ett problem. Dock finns det en risk att händelser förstoras i aspekten, negativ kontra positiv utveckling, men som tidigare nämnt är detta inget betydande problem i denna uppsats.

Flera aktörer intervjuades av anledningen att vi ville få flera olika synpunkter på förändringarna. Vi kom i kontakt med personer som var insatta i ämnet och som kunde ge sina synpunkter, däremot tackade Forum Syd nej till att medverka. Den organisationen är en stor aktör inom svenskt bistånd och deras synpunkter skulle varit bra att ta del av för att stärka validiteten. Tidsbrist var skälet de angav till att inte kunna medverka, dock anser vi att vi fick tillräckligt med svar och i slutändan var detta bortfall mindre betydande.

Beträffande civilsamhällesorganisationer så beror det begränsade antalet organisationer som representeras i denna uppsats på att flera organisationer var eniga i frågan, vilket även flera respondenter uttryckte, framförallt beträffande Sidas senaste budgetunderlag där ytterligare landfokusering föreslås. För dessa aktörer är inte ämnet känsligt men för UD och Sida var det vid intervjutillfällena uppenbart svårt att uttala sig i flera frågor. Dels var svaren ofta något undvikande, samt så förde respondenterna in oss, och samtalet, till att behandla återkommande delar och enstaka exempel inom ämnet landfokusering. Vi är ödmjuka inför att vi är oerfarna av intervjuteknik och därmed kan underlaget bli lidande därav. Vi bedömer att varken vår respondent från Sida eller mer uppenbart vår källa från UD var särskilt frispråkiga, tvärtom menade de ofta att de inte var rätt personer att svara på specifika frågor. Vi är medvetna om att det är stora processer och många människor som är inblandade i allt rörande denna landfokusering, därför hade det krävts fler röster och mer uppföljningsfrågor till Sida och UD för mer tillfredställande svar. Vi har utgått ifrån att det uttalande som Sida gör i det nämnda brevet till en grupp av civilsamhällesorganisationer (se rubrik 3.2.2.), som visar tydligt hur Sida menar att det är regeringen som ska ställa sig frågan vilken riktning svenskt bistånd ska ta. Sida har med sitt kritiserade budgetunderlag agerat utefter att det är de fattigaste människorna som har sämst förutsättningar att förbättra sin livssituation som först och främst ska bistås. Vi har alltså tagit fasta vid dels Sidas uttalande om att det är regeringen som visar vägen för svensk biståndspolitik. Regeringen har också fått kritik vilket behandlas i denna uppsats senare delar, men regeringens uttalanden är få och de står fast vid sin linje inom biståndspolitik.

Ett problem vi handskats med beträffande statistiken är att den bara sträcker sig fram till år 2011, vilket gör att landfokuseringen inte följts upp statistiskt fram till idag. Likadant kom vi bara över statistik som behandlade Sveriges totala officiella biståndsflöde, vilket gör att multilateralt bistånd också inkluderas i statistiken. Vi anser ändå att de indikatorer vi använt oss av i tabellen (se tabell 1) visar på graden av landfokusering, eftersom de främst tittar på en eventuell koncentration av budgeten och de största mottagarländerna är generellt bilaterala samarbetsländer.

Validitet kan definieras följande; *att man mäter det som ämnas mätas* eller *frånvaro av systematiska fel* (Esaiasson et al. 2012). Arbetet ämnar undersöka vad det är som hänt med Sveriges geografiska flöde av bistånd samt beskriva anledningarna till förändringarna med fokus på landfokusering och landval. Då anledningarna undersöktes genomgicks flertalet intervjuer med olika aktörer som hade olika synvinklar på förändringarna. Flera specifika

händelser diskuteras med intervjusvar samt vårt ramverk med faktorer som underlag. Med detta sagt är arbetets validitet relativt god med tanke på att undersökningsämnet är mycket trubbigt och det krävs ett långt mer omfattande arbete för att rakt igenom svara för alla anledningar till förändringarna (Esaiasson et al. 2012).

4 Svenskt bistånd och landfokusering

4.1 Inledning

I början av resultatdelen kommer en redogörelse för de olika svenska biståndsformerna, för att tydligt hålla isär de olika sätten Sverige arbetar för fattigdomsminskning. Detta följs av en genomgång av Sveriges biståndshistoria, för att ge en allmän bild av hur det har sett ut för att enklare kontrastera till läget idag. Vidare sammanfattas regeringens dokument från 2007, *Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete*, Detta anser vi vara den första betydande handlingen som berör landfokuseringen och just därför ges den stort utrymme inledningsvis i resultatet. Resterande del av resultatet består av vad som kan kallas för en *triangleringsprocess*, vilket innebär att policydokument, statistik och intervjuer kombinerats för att på bästa sätt besvara syftet och beskriva vad som hänt och vilka anledningar som ligger bakom förändringarna. Dokumentet, *Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete* följs upp utifrån statistik över svenskt biståndsflöde och på så sätt kan graden av landfokusering undersökas. Senare i resultatet konkretiseras flera händelser inom biståndsarbetet då specifika fall redovisas och analyseras med det teoretiska ramverk som underlag. Motiv bakom förändringar kommer tas upp i texten.

Statistikdelen består av tabeller och kartor för att tydligt beskriva vad som har hänt. Detta följs av analys med hjälp av intervjusvar och utdrag från Sida- och Regeringshandlingar. Fler händelser och specifika utfasningar och prioriteringar av länder lyfts fram i kronologisk ordning för att skapa en förståelse för de bakomliggande motiven. Nästsista delen i resultatet presenterar det mest aktuella i svensk biståndspolitik, vilket är förslag om en upptrappning av landfokuseringen, som presenterades av Sida så sent som våren 2013 i budgetunderlaget. Ett av förslagen innebär en total utfasning av Latinamerika, vilket har mötts av kritik och detta ventileras i resultatet. Avslutningsvis i resultatet återfinns en avslutande diskussion

4.2 Svenska biståndsformer

Övergripande om svenskt bistånd kan sägas att det finns två sorters bistånd, det humanitära biståndet som syftar att bistå med hjälp när nöden är stor. Det andra är det långsiktiga utvecklingssamarbetet som är ett långsiktigt stöd till andra länders utveckling. Det långsiktiga

utvecklingssamarbetet kan i sin tur delas upp i två former, bilateralt respektive multilateralt. Det bilaterala samarbetet är direkta stöd till andra länders stater och detta utgör den största delen av det svenska biståndet. Samarbetet bedrivs enligt olika projekt och program vilka framförallt organiseras genom Sida. Det multilaterala biståndet går i sin tur genom exempelvis EU (Europeiska Unionen) och FN (Sida, 2013b).

En del av svenska biståndet går igenom civilsamhällesorganisationer, vilka även de kommer till tals i denna uppsats.

Sida har ramavtal med 15 stycken organisationer ur det svenska civilsamhället. Ramavtal är långsiktiga samarbeten som innebär att om organisationerna ska få statlig finansiering av Sida måste ramorganisationerna finansiera en del av kostnaderna med egna medel. Minimnivån på egeninsatsen fastställs av regeringen och ligger för närvarande på 10 procent (Sida, 2009b).

Övriga biståndsformer berörs inte av de förändringar som görs i form av utfasning av det bilaterala biståndet i utvalda länder eftersom detta bistånd bedrivs enligt andra principer (Regeringen, 2007).

4.3 Svensk biståndshistoria från 1962 - 2006

Svenska regeringens första proposition som berörde området bistånd kom 1962. Den redogör för tre delmål vilka alla ska bidra till produktionsökning och medverka till en samhällsutveckling i politiskt demokratiskt och socialt utjämnande riktning. Sex år senare, 1968, tillades det fjärde delmålet, politiskt och ekonomiskt oberoende. De svenska biståndstrenderna har klart påverkats av de internationella riktningarna genom årtiondena. I början stod tillväxten i centrum och sedan under 1970-talet kom fördelningsmålet samt oberoendemålet att ha större betydelse än tidigare. På 1980-talet föll fokus återigen på ekonomisk tillväxt och IMF:s samt Världsbankens strukturanpassningsprogram. Även om Sverige stretade emot i början av decenniet anpassades även vårt lands biståndsarbete utefter de globala trenderna. Efter *Brundtlandrapporten* 1987 lades mycket tyngd på miljön då det femte delmålet uppkom vilket berörde hushållning med naturresurser och omsorg om miljön. Senare under 1990-talet lades även mycket fokus på demokratisering, till stor del på grund av Sovjets fall. 1995 blev jämställdhet mellan kvinnor och män ytterligare ett delmål, dvs. det sjätte. (Odén & Wohlgemuth, 2011, s.11)

Sverige har sedan 1968 haft en procentmålet i bistånd, vilket innebär att biståndet ska utgöra en procent av landets BNP (Bruttonationalprodukt). Nuförtiden är det en procent av BNI istället

för BNP som är det svenska målet. Detta ändrades för att det internationella målet på 0,7 procent är beräknat på BNI. Målet nåddes upp till 1975/1976 första gången och låg stabilt ända fram till krisåren i början på 90-talet, och det dröjde fram tills 2006 innan enprocentmålet uppnåddes än en gång (Odén & Wohlgemuth, 2011, s.13).

Sverige arbetar både med multilateralt och bilateralt bistånd. Det förstnämnda går först och främst genom EU vilket gör historisk redovisning för detta något irrelevant för arbetets syfte. Det bilaterala biståndet däremot är vad som har kommit att förändras mest genom åren. År 1965 då Sida bildades reducerades antalet samarbetsländer till sju länder. Antalet växte till 17 länder i slutet av 1970-talet och 21 länder några år senare. Denna siffra höll sig någorlunda stabil in på slutet av 1980-talet (Odén & Wohlgemuth, 2011, s.15). Samtidigt som det finansiella biståndet växte, både i storlek och i utbredning, valde Sverige att utöka ämnesområdena i länderna där biståndet mottogs. Exempel på ämnesområden är hälsovård, naturskydd och undervisning. Flera nya biståndsfinansierade myndigheter skapades i mitten på 1970-talet för att specialisera sig på vissa av ämnesområden. Exempel på myndigheter är *BITS* och *Swedcorp* varav den sistnämnda fokuserade på företagsutveckling (Odén & Wohlgemuth, 2011, s.15). Val av ämnesområden genom årtiondena har även de varit mycket känsliga för trenderna inom det globala biståndet (Odén & Wohlgemuth, 2011, s.13).

Antalet samarbetsländer låg som sagt på drygt 20 i slutet av 1980-talet. Sedan mitten av 1990-talet har antalet pendlat mellan 100 och 120 länder. 40 av dessa länder hade Sverige långsiktigt utvecklingssamarbete med in på 2000-talet (Odén & Wohlgemuth, 2011, s.15).

4.4 Landfokusering inom svenskt bistånd

Redan i mitten av 1960-talet talades det om hur antalet långsiktiga samarbetsländer bör vara begränsat för att det svenska biståndet ska kunna vara effektivt, samt att fattiga länder skulle prioriteras. Sveriges övergripande mål om att fokusera på låginkomstländer och den strategi av landfokusering vi ser idag är alltså inte något nytt. Men antalet länder från 1960-talet och framåt tycktes aldrig minska. Detta var en följd av bland annat en växande biståndsvolym samt beslutet om att dela upp biståndet så att det bilaterala arbetet står för 70 procent. Även användningen av bistånd som politiskt instrument kom att öka samtidigt som handelsintressen fick större utrymme inom biståndspolitik. Dessa förändringar fick antalet samarbetsländer att öka kraftigt och några år in på 2000-talet redovisade Sida utbetalningar i så många som 120 länder varav 60-70 ingick i bilaterala samarbetsavtal (Odén, 2013, s.40).

År 2000 ställde sig DAC frågande till den spridning av resurser som svenskt bistånd uppvisade och var även skeptiska till att antalet budgetposter för Sidas verksamhet ökat utan någon geografisk begränsning. DAC ställde sig frågande till om inte det stora antalet samarbetsländer skulle komma att försvaga de mer inriktade insatserna i programländerna och samtidigt konstaterade de att det även fanns en brist på välutvecklade utfasningsstrategier (OECD, 2000). Som svar på kritiken kom 2007 ett dokument framarbetat av Utrikesdepartementet vid namn, *ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete*, innehållandes översiktliga beskrivningar av vad landfokuseringen ämnar göra.

4.4.1 Reformen 2007 – Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete

Följande text är en sammanfattning av ett papper som UD gav ut 2007 angående *ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete* och den tar till stor del upp temat landfokusering som ett medel för biståndseffektivisering. Den presenteras ingående då vi anser den vara det första konkreta pappret som tydligt presenterar landfokuseringens intentioner.

Analys av sammanfattningen kommer inte ingå direkt i texten utan kommer först efteråt. Några egna ord kommer dock ingå i sammanfattningen, mest för att poängtera utmärkande drag i texten och- eller förenkla strukturen för läsaren.

Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete

UD skriver att det svenska biståndsarbetet ska präglas av kvalitet och effektivitet och att i dagsläget sker omfattande förändringsarbeten för att effektivisera utvecklingssamarbetet och syftet är ökad måluppfyllelse i form av minskad fattigdom och uppnådda millenniemål.

Landfokusering är en av flera åtgärder som vidtas i och med effektiviseringen av det svenska utvecklingssamarbetet. Landfokuseringen ska bidra till att stärka partnerskap med de viktigaste samarbetsländerna och det ska fortsatt bistås med hög kvalitet i samarbetet utan att öka förvaltningsresurserna. (Utrikesdepartementet, 2007 s.1)

Det skrivs om att biståndsflödet har ökat de senaste åren och fler ökning planeras. Därtill kommer nya givare såsom Kina och Indien. Man nämner här att eftersom både givare och pengaflödet ökar, ökar trycket på mottagarländerna och ibland är det uppåt 30-40 bilaterala och

multilaterala biståndsgivare i ett och samma land. Den situationen är inte hållbar och effektiviseringar måste ske. Genomförandet presenteras som en central prioritering i arbetet då varje givares insatser ska fokusera på mindre antal sektorer i färre länder, vilket i sin tur ska visa på givarnas komparativa fördelar, och på sikt spara resurser för alla inblandade parter.

Vidare presenteras information angående antal länder som Sverige samarbetat med genom åren och att en kraftig ökning av länder har skett och år 2006 var antalet länder 125 stycken. Detta redovisas främst då det skrivs om att Sverige utan tillräckligt fokus spridit biståndsmedel till alldeles för många sektorer och länder. Därmed trycker de på en minskning av samarbetsländer som ett medel för effektivisering. (Utrikesdepartementet, 2007, s.2)

“Landfokuseringen ska bidra till en kvalitetshöjning och effektivisering av arbetet på flera nivåer. Till och börja med ska arbetet effektiviseras genom detta. Hanteringen av färre länder ger koncentration av resurser vilket i sin tur ger förutsättningar för högre kvalitet, likaväl i Sverige som ute i fält. Sverige kan med andra ord ta ansvar för att Parisdeklarationens målsättningar uppfylls då en effektivisering sker i och med landfokusering. En nära dialog med övriga biståndsgivare är en förutsättning under hela processen.” (Utrikesdepartementet, 2007, s.3)

Senare i texten presenteras det hur processen gick till. Ifrån det att analysen startade 2007 till det att genomförandet tog fart. Landurvalets tillvägagångssätt gick till på det sättet att man gjorde en sammanvägd bedömning av flertalet grunder för att på så sätt utröna i vilka länder Sverige har särskilt bra förutsättningar att bedriva utvecklingssamarbete. Ett 20-tal indikatorer analyserades och tillämpades i respektive land med olika genomslag. Fyra frågeställningar fungerade som utgångspunkter för analysen och de berör aspekter såsom, fattigdom och biståndsbehov, grad av effektivitet i det aktuella landet, går den demokratiska utvecklingen i rätt riktning och hur har vi möjlighet att påverka den, och till slut, hur ser Sveriges samlade förbindelser med respektive land ut? Den sistnämnda frågan väver in handelsintressen och allmän efterfrågan på svensk kompetens. Man har även tagit emot information ifrån svenska biståndsaktörer med hjälp av diverse möten samt seminarier och i slutändan vägt samman allt inför analys och slutliga val av samarbetsländer. (Utrikesdepartementet, 2007 s.4)

4.4.2 Viktiga prioriteringar

Större fokus läggs på Afrika där behoven av fattigdomsbekämpning är stora och vägen till att nå millenniemålen är längst. Östeuropa prioriteras högre för ett fortsatt närmande till EU, vilket på sikt ska reducera fattigdomen i regionen.

Svenskt bistånd ska fokusera på fred och säkerhet samt demokrati och MR (Mänskliga Rättigheter).

Vissa länder i Afrika och Asien där reguljärt stat till stat bistånd sker kommer utfasas men i vissa fall kommer samarbetet övergå till selektivt arbete. I vissa av länderna kan riktade biståndsinsatser inom något område bli aktuellt. Exempelvis inom områden såsom HIV/aids eller bekämpning av korruption.

Sammanfattningsvis innebär landfokuseringen att svenskt bistånds engagemang ökar i Afrika söder om Sahara men även i Östeuropa, samtidigt som närvaron minskar framförallt i Latinamerika och i viss mån i Asien. Först och främst beror förändringarna på att behoven är absolut störst i Afrika. Starkt engagemang i Mellanöstern kvarstår dock som det är.

Avslutningsvis påpekar de tydligt i denna del att Sverige valt att fokusera arbetet i länder där förutsättningarna för att bidra till utveckling är som störst och där Sverige anses göra mest nytta rent allmänt.

I den senare delen av rapporten presenteras utfallet av reformen. Det vill säga vilka länder som det ska samarbetas med osv. De skriver att det bilaterala biståndet fokuseras till drygt 30 samarbetsländer och därtill förstärks deras arbete för demokrati och MR i ett mindre antal länder, dock under andra former snarare än regelrätt stat-till-stat-samarbete, vilka presenteras under rubriken 4.4.3. Samarbetsländerna valde de att dela upp i tre olika kategorier, främst för att tydliggöra skäl för Sveriges närvaro. Detta ska i sin tur höja effektiviteten genom att ge förståelse för varför Sverige valt att engagera sig i just dessa länder.

Man klargör även att av olika skäl kan länder komma att flyttas mellan olika kategorier, och att vissa länders samarbeten kan ha drag av två kategorier. Vidare gör man även klart för sig att samarbetet kan se olika ut inom samma kategori, men den huvudsakliga likheten finns i motivet för Sveriges närvaro. (Utrikesdepartementet, 2007, s.5)

4.4.3 Reformens landkategorier för utvecklingsamarbete

Texten nedan är en sammanfattning ifrån Utrikesdepartementet, 2007, s.6-8

1. Länder med vilka Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingsamarbete (12 st)

Starkare fokus på fattigdomsbekämpning genom fördjupat samarbete med flertalet länder i Afrika, Asien och Latinamerika.

– **Afrika:** *Burkina Faso, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda och Zambia*

– **Asien:** *Bangladesh, Kambodja*

– **Latinamerika:** *Bolivia*

2. Länder i konflikt- och/eller postkonfliktsituation med vilka Sverige ska bedriva utvecklingsamarbete (12 st)

Fred och säkerhet har bibehållet fokus och vidareutveckling kommer ske med flertalet stater.

Man tillägger i denna del att “särskilda och flexibla insatser krävs,” men de anses vara nödvändiga trots en hög risk för motgångar.

– **Afrika:** *Burundi, DR Kongo, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan*

– **Asien:** *Afghanistan, Östtimor*

– **Mellanöstern:** *Irak, Palestina*

– **Latinamerika:** *Colombia, Guatemala*

3. Länder i Östeuropa med vilka Sverige ska bedriva reformsarbete (9 st)

Större fokus på Östeuropa för att underlätta integrationen till EU.

– **Europa:** *Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Serbien, Turkiet, Ukraina*

4. Länder där Sverige ska bedriva demokrati- och MR-främjande insatser i alternativa former

Vissa länder där stat-till-stat-bistånd ej ges kan det uppkomma alternativa former av bistånd, främst då i form av demokratifrämjande insatser eller liknande. Biståndet kan då i de flesta fall ges till enskilda organisationer.

I denna kategori redovisas inga specifika länder, utan det lämnas öppet för eventuella framtida planer.

5. Utfasningsländer där Sverige ska bedriva selektivt arbete (7 st)

I vissa länder där samarbetet fasas ut kommer engagemanget ta sig nya uttryck. En övergångsperiod kommer ske genom selektivt arbete inom prioriterade arbeten. Exempelvis miljö och demokrati/MR-frågor.

Avslutningsvis i denna kategoribeskrivning beskrivs det att *“begränsade medel för biståndsbudgeten kommer användas, inte minst för att bidra till aktörssamverkan i olika former”* (Utrikesdepartementet, 2007, s 7).

– **Afrika:** Botswana, Namibia, Sydafrika

– **Asien:** Indien, Indonesien, Kina, Vietnam

6. Utfasningsländer där relationerna främjas på annat sätt än via det bilaterala utvecklingssamarbetet (23 st)

– **Afrika:** Angola, Elfenbenskusten, Malawi, Nigeria

– **Asien:** Filippinerna, Laos, Mongoliet, Pakistan, Sri Lanka, Thailand

– **Latinamerika och Karibien:** Chile, El Salvador, Haiti, Honduras, Nicaragua, Peru

– **Europa:** Armenien, Azerbajdzjan, Kirgizistan, Montenegro, Tadjikistan, Ryssland

– **Mellanöstern:** Libanon

UD klargör att utfasningen redan påbörjat i vissa av ovannämnda länder. Samtidigt redogör de för varför utvecklingssamarbetet fasas ut, och den viktigaste faktorn anses vara att Sverige inte längre kan bidra dessa länder lika effektivt som i de länder de avser fokusera arbetet på istället. Vidare nämner de att trots att biståndet i flera fall är väl fungerande i vissa utfasningsländer, är förutsättningarna bättre i de samarbetsländer som kvarblir. De påpekar även att trots utfasning ska Sverige på olika sätt bibehålla och utveckla relationer med länderna i fråga, i form av aktörssamverkan för att upprätta självbärande relationer mellan företag och organisationer (Utrikesdepartementet, 2007).

I slutdelen av rapporten redogörs det för processen framöver. Mycket handlar om utfasningsländerna, vilket är en central del i vårt arbete om landfokuseringen. UD redovisar att redan under 2007 inleds utfasningsarbetet och det ska på ett ansvarsfullt sätt övergå till alternativa samarbetsformer vilket skall anpassas till varje specifikt land. Vid utfasningen har de arbetet utifrån ett antal principer som vägledning, bland annat att hitta lämpliga övergångsmekanismer, dvs. överlämna projekt till andra givare eller lokala parter. Dessutom förklarar de att redan gjorda investeringar ska hanteras varsamt, samt vara tydlig angående

utfasningsperioden som i normalfallet inte bör överstiga 3 år. Slutligen påpekar de att de är mycket angelägna om att en tät dialog bör föras i samarbetet med organisationerna om hur utfasningen bör gå tillväga i länderna och hur erfarenheter, resultat osv. på bästa sätt kan tas tillvara (Utrikesdepartementet, 2007, s.9).

4.4.4. Sammanfattning

Det svenska biståndet ansågs gå till alldeles för många länder inom för många sektorer, vilket uppfattades vara synnerligen spretigt och ohållbart. En mycket central del i arbetet uppges även ha varit att uppfylla Parisdeklarationen, som i hög grad tryckte på effektivisering inom utvecklingsarbetet.

Vidare påpekar de att det finns skäl att fasa ut vissa länder på grund av rent administrativa belastningsskäl. Exempelvis att det skulle vara för många givare i ett och samma land, men även att man inte kan bistå utfasningsländerna lika effektivt längre, jämfört med de länder Sverige valt att samarbeta med (se rubrik 4.4.3).

I och med utfasningen av flertalet länder och planerat långsiktigt utvecklingssamarbete med nya länder ser man att ett starkt fokus fallit på Afrika söder om Sahara. Flertalet länder i Centralasien fhas ut medans samarbetet med flertalet östeuropeiska länder fördjupas.

Vidare i resultatdelen kommer flera specifika händelser redovisas och en slags uppföljning kommer ske av pappret som Utrikesdepartementet publicerade 2007. Kartor utefter tabellens statistik presenteras för att påvisa hur geoflödet av biståndspengar ser ut. I delkapitel 4.5 kommer flera händelser diskuteras med hjälp av teoriramverkets faktorer och intervjuvar. Därefter följs Sidas senaste budgetunderlag ifrån 2013 upp och beskrivs för att framföra de senaste tankegångarna i svenskt bistånd.

4.5 Upptrappning av landfokuseringen - våren 2013

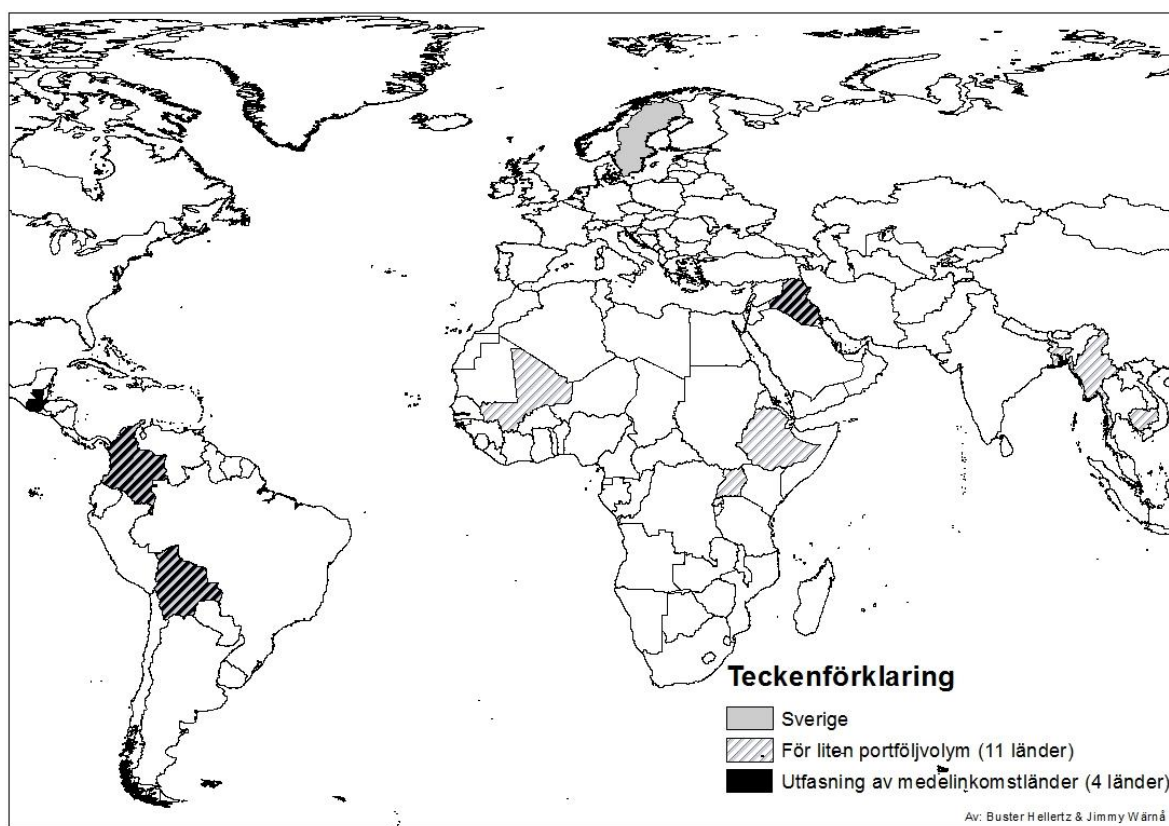
I regeringens budgetproposition 2013 beskrivs det hur världen är i förändring, vi ser en omvärld där fattigdomskartan helt har ritats om och där nya finansiella flöden och nya aktörer vuxit fram (Finansdepartementet, 2013). Regeringens budgetproposition har Sida sedan tolkat i form av budgetunderlaget för perioden 2014-2016, och den innehåller redogörelser över riktlinjer och åtgärder inom biståndspolitiken framöver. Bland annat förklaras det hur Sida ser nödvändigheten i att fasa ut fler länder, för att uppnå målen om ett effektivare bilateralt bistånd (Sida, 2013). Vidare hävdar Sida att det är eftersträvansvärt med en utfasning av fler länder eftersom det innebär att man selektivt kan höja biståndsvolymer i de återstående länderna vilket i sin tur skulle kunna höja biståndets effektivitet.

Om antalet stationeringsländer minskar innebär det att Sida kan stärka sin fältbemanning i de kvarvarande länderna, där biståndet dessutom går i en riktning mot att bli allt mer personal- och resursintensivt.

Sida talar om trender inom biståndet som får det att bli allt mer kapacitetskrävande. Förskjutningen mot konflikt- och postkonfliktländer gör att kostnaderna skenar eftersom varje utsänd i sådana länder är betydligt mer kostsam, bland annat, till följd av högre säkerhetskrav. En ökad samverkan med näringslivet och allt mer nyttjande av finansieringslösningar som frigör andra kapitalflöden är andra trender. Sida menar att deras arbete i allt större utsträckning består av dialog och samverkan i takt med de nya förutsättningarna i form av nya biståndsaktörer med sina nya och allt mer betydande kapitalflöden och finansieringskällor. (Sida, 2013a).

Sida menar att det finns två möjliga strategier för att arbeta mot en landkoncentration (se figur 2). Första förslaget grundar sig i regeringens budgetproposition 2013, där det tydligt framgick att svenskt bistånd i huvudsak ska stödja fattiga människor i fattiga länder. Utifrån detta finner Sida att fem strategistyrda samarbeten förs med länder som enligt OECD/DAC klassificeras som medelinkomstländer, Bolivia, Guatemala, Colombia, de palestinska områdena Västbanken/Gaza samt Irak. Med detta resonemang skulle samtliga kunna övervägas för utfasning. Sidans föreslår en gradvis utfasning av de latinamerikanska länderna och Irak. En utfasning av det palestinska området Västbanken/Gaza är inte på tal eftersom regeringen anser att ett omfattande utvecklingssamarbete stundar de kommande fem åren.

Det andra förslaget innebär en utfasning av de samarbetsländer där regeringen anser att det svenska biståndet inte är tillräckligt stort, även beskrivet som för små portföljvolym. Regeringen anser att det inte finns förutsättningar att nå effektiva portföljvolym i dessa länder och den permanenta fältnärvaro som samarbetet kräver är inte ekonomiskt effektiv. Sida menar att beträffande konflikt och postkonfliktländer bör budgeten uppgå till minst 200 miljoner SEK årligen och i länder med långsiktiga samarbeten bör motsvarande siffra uppgå till 300 miljoner SEK. År 2013 var det elva samarbetsländer som inte når upp till dessa riktvärden. Dessa länder är Bangladesh, Kambodja, Colombia, Bolivia, Etiopien, Mali, Rwanda, Uganda, Irak och Myanmar/Burma. Det elfte landet är Burkina Faso där biståndet redan beslutats att fasa ut (Sida, 2013a).



Figur 2 – Sidas förslag om ytterligare landfokusering. Karta över de länder som berörs av de två alternativen i Sidas budgetunderlag om ytterligare landfokusering. Notera att tre länder (Bolivia, Colombia och Irak) berörs av båda strategier (Gis-data: DIVA-GIS, källa: Sida, 2013).

4.5.1 Budgetunderlaget får kritik

Sidas förslag om ytterligare landfokusering har väckt kritiska röster från svenska civilsamhällesorganisationer. En total utfasning av Latinamerika saknar välgrundade underlag menar flera organisationer. Att länder klassificeras som medelinkomstländer säger inget om fördelningen av resurser inom landet menar Klara Arneman, Latinamerikagrupperna. (Arneman, 7maj 2013)

I ett brev (se bilaga 2) vänder sig dessa organisationer till Sida för att framföra sina synpunkter på förslagen, åsikter som lyftes fram genom en artikel i Svenska Dagbladet med rubriken; *Trubbigt mått för att fasa ut bistånd*, en rubrik som på ett bra sätt sammanfattar deras åsikt om Sidas förslag (Sohlström et al. 2013). Sida svarar på kritiken med ett brev (se bilaga 3) att det är tydligt i regeringens budgetproposition att det är svenskt bistånds huvudsakliga uppgift att inrikta sig till de fattiga människor som lever i länder vars resurser är begränsade, det vill säga låginkomstländer. Sida erkänner att BNI-måttet är trubbigt men det är trots allt ett mått på inkomster i ett land. Klara Arneman (Arneman, 7maj 2013) menar att aktörerna fortsatt står fast vid sin kritik om att detta BNI-mått inte säger något om fördelningen i ett land.

Magnus Walan på Diakonia (Walan, 18 april 2013), tror angående detta att det är Sida som övertolkar vad regeringen sagt angående fokusering på låginkomstländer. Han menar att detta är extremt fyrkantiga argument för att fasa ut länder och att bättre beräkningar bör göras.

I budgetpropositionen från regeringen medges att Sverige som utvecklingspartner måste precisera var biståndet ska verka och vilka målgrupper som det riktar sig till (Finansdepartementet, 2013). Majoriteten av världens fattiga lever i medelinkomstländer och det innebär i teorin att det finns kapacitet att på egen hand utrota extrem fattigdom. Inriktning för svenskt bistånd är att lyfta människor, och inte länder ur fattigdom.

Vidare så avser regeringen att framledes så ska svensk biståndspolitik använda sig av de inkomstindelningar av länder som OECD:s biståndskommitté DAC använder sig av, dvs. låginkomstländer, lägre medelinkomstländer och medelinkomstländer. (Finansdepartementet, 2013).

Efter det att flera civilsamhällesorganisationer framfört kritik till Sida så har debatten nu tagits till riksdagen. I april vände sig Bodil Ceballo, riksdagsledamot för Miljöpartiet, till biståndsminister Gunilla Carlsson och undrade hur regeringen ska agera efter Sidas förslag om en utfasning av biståndet till Latinamerika, alternativt länder med för liten portföljvolym. Om statsrådet följer Sidas linje, hur säkerställer de då att Latinamerika inte kommer att drabbas

negativt av en utfasning och hur kommer framtida relationerna till de utfasade länderna att se ut? (Riksdagen, 2013a).

Den sjunde juni 2013 ägde en riksdagsdebatt rum där biståndsminister Gunilla Carlsson besvarade de frågor som ställts. Hon menade att svenskt bistånd inte kan göra allt överallt och därför måste svenskt bistånd koncentreras på ett ansvarsfullt sätt. Precis som tidigare trycker hon på hur biståndet bör riktas mot de människor som har sämst förutsättningar att förbättra sin livssituation. Vidare beskriver biståndsministern hur många av Latinamerikas länder haft en positiv utveckling och god ekonomisk tillväxt (Riksdagen, 2013b).

Vänsterpartiet och Miljöpartiet var de som ställdefrågorna i denna riksdagsdebatt och de tryckte på om inte det långsiktiga samarbete som Sverige bedrivit med de latinamerikanska länderna måste följas upp. Om utvecklingen varit positiv en tid, men det fortfarande kvarstår många allvarliga samhällsproblem, är det inte rentav oansvarigt att fasa ut dessa länder då? Bodil Ceballo (MP) hävdar att det är viktigt att ha ett bilateralt bistånd för att kunna vara med och påverka. Hon menar att andra biståndsgivare resonerar annorlunda och ser en vikt i att ge ett mindre bistånd för att på så sätt behålla ett inflytande. Det är svårt att se en långsiktighet eftersom Sverige år 2007 meddelade berörda länder att det bilaterala biståndet skulle vara kvar i just dessa länder (ibid).

Biståndsministern går inte närmare in på de förslagen som Sida lämnat eftersom ärendet behandlas i Regeringskansliet inför nästa års budget. Idag är det med andra ord inte officiellt hur upptrappningen av landfokuseringen kommer gå till (ibid).

4.6 Uppföljning av landfokuseringen genom statistik

4.6.1 Grad av landfokusering

Idén om statistikgranskning av svenskt bistånd kommer från debattartikeln av Mats Hårsmar och Göran Holmqvist som publicerades år 2010 (Hårsmar, Holmqvist, 2010). I artikeln för Hårsmar och Holmqvist ett resonemang om hur landfokuseringen uteblivit. Artikeln beskriver processen fram till 2009, och tabellen som återfinns nedan är tänkt fungera som en uppföljning. Tabellen utgörs av samma indikatorer som användes i deras undersökning för att på ett rättvist sätt följa upp landfokusering.

Vi har valt att kalla tabellen för *Grad av landfokusering* eftersom indikatorerna möjliggör en uppföljning av landfokuseringens mål (se tabell 1). Statistiken över svenskt bistandsflöde som OECD tillhandahåller på sin hemsida redovisar endast utbetalat bistånd fram till år 2011, så det är fram till detta år tabellen förhåller sig till.

Tabell 1 – Grad av landfokusering. Sammanställning av OECD:s statistik över svenskt officiellt bistånd (ODA).

År	ODA (Totalt antal länder)	Antal länder över viss volym >15mSEK	Antal länder över viss volym >50mSEK	Antal länder över viss volym >100mSEK	33 största ländernas andel	20 största ländernas andel
2005	110	63	42	27	83 %	66 %
2009	113	62	46	31	84 %	66 %
2011	109	62	48	34	85 %	69 %

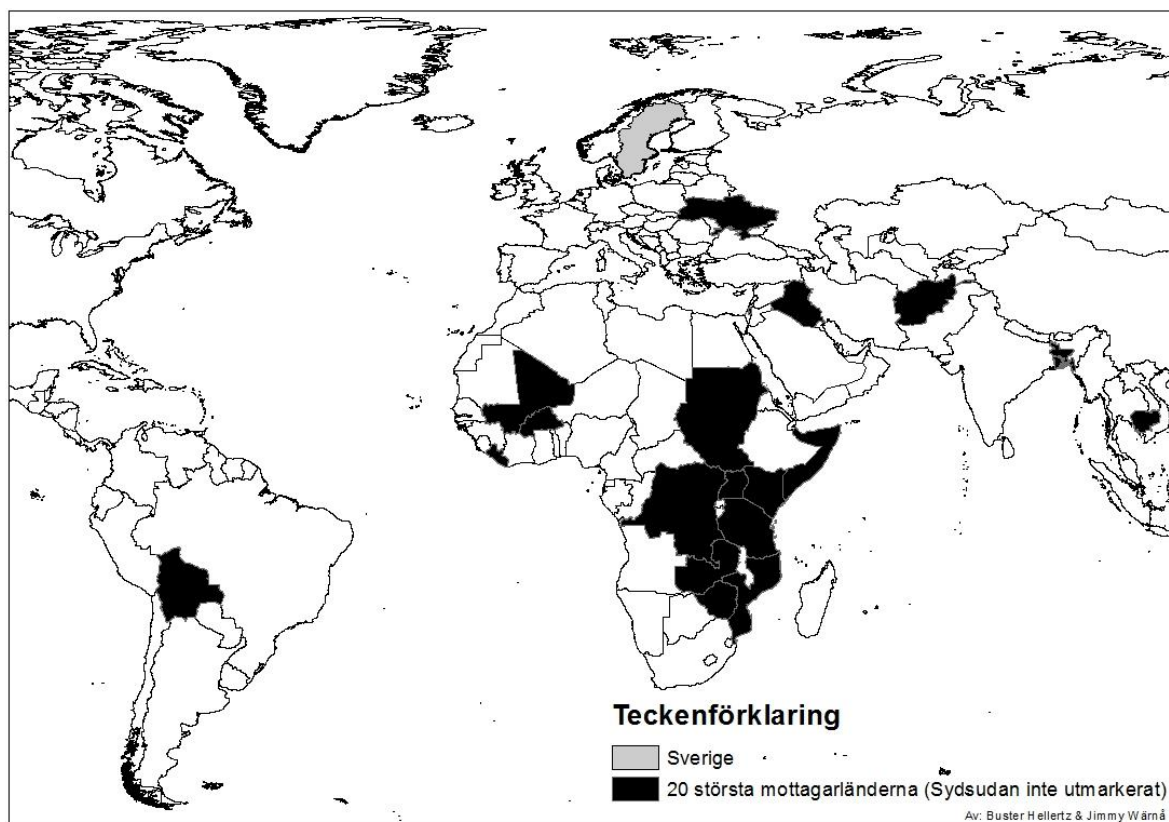
(Källa: OECD.StatExtracts) Bearbetad av författarna

I första tabellkategorin återfinns det totala antalet mottagarländer, de tre efterföljande kategorierna visar skillnaden på antalet länder som får över 15 miljoner SEK (svenska kronor) respektive länder som får över 50 och 100 miljoner SEK. De två sista kategorierna illustrerar den procentuella andelen av Sveriges totala bistånd, som de 20 respektive 33 största mottagarländerna tar emot.

Att antalet satts till 33 länder i kategori 5 i tabellen kan jämföras med reformen om landfokusering från år 2007 där 67 länder skulle minskas till 33 länder. Antalet 20 i kategori 6 i tabellen har en koppling till att Sida i sina dokument ofta redovisar de 20 största mottagarländerna av svenskt bistånd. I uppsatsen återfinns också en karta över dessa 20 länder (Figur 2).

Budgetanslaget för bistånd i Sverige har ökat med 23 procent från år 2005 till 2010, enligt statistiken som Utrikesdepartementet och Sida redovisar på sajten openaid.se (Openaid, 2013). Med andra ord är det logiskt att antalet länder inom kategorierna; mottaget bistånd, mer än 50 och 100 milj. SEK har ökat. Däremot är det totala antalet länder som tar emot svenskt bistånd nästintill intakt. Detsamma gäller om man ser till statistiken för antalet länder som får bistånd på belopp på 15 milj. SEK eller mer. Där har det också skett en ytterst liten förändring under perioden 2005 - 2011.

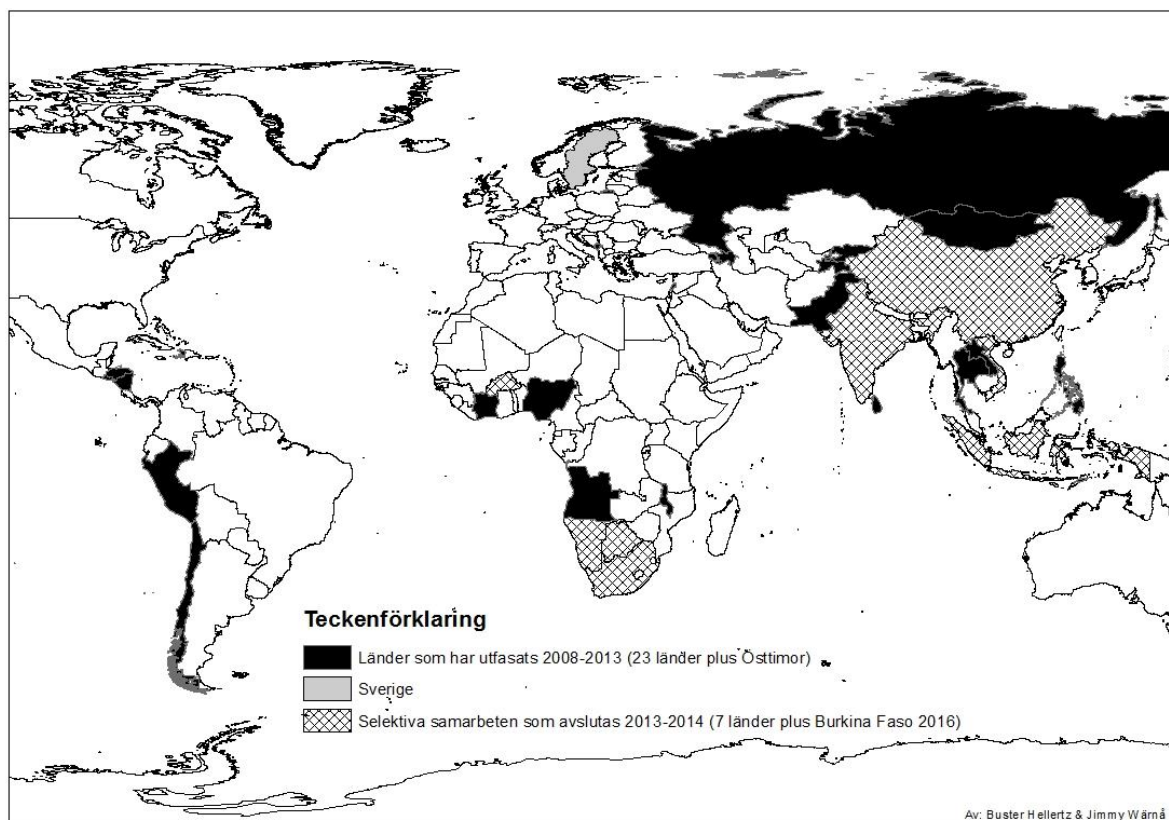
Sedan 1990-talet har antalet länder som det sker utbetalningar till pendlat mellan 110 och 120 (Odén, 2013). Statistiken i första tabellkategorin visar att antalet mottagarländer fortfarande rör sig om 110-120 länder vilket inte tyder på någon fokusering. Statistiken visar dock inte på om antalet bilaterala samarbeten minskat. De bilaterala samarbetena har högst biståndsanslag av alla mottagarländer, och just därför återfinns faktorn som berör de största mottagarländerna. Ifall procenthalten ökar i dessa kategorier kan det påvisa någon slags landfokusering. Tabellens kategorier med de 20- respektive 33 största ländernas procentuella andel visar att ingen större förändring skett under sex år. En koncentration av kapital mot de största mottagarländerna har inte skett och därmed kan sägas att år 2011 hade ingen landfokusering skett.



Figur 3 - Karta över de 20 största mottagarländerna. Största mottagarländerna av svenskt bistånd år 2012, bortsett från Sydsudan som inte finns med på denna karta från 2011. Mottagarländer efter budgetanslagets storlek: Tanzania, Moçambique, Afghanistan, Kenya, Demokratiska republiken Kongo, Palestina, Sydsudan, Bangladesh, Somalia, Zimbabwe, Liberia, Kambodja, Irak, Bolivia, Uganda, Burkina Faso, Sudan, Zambia, Ukraina, Mali. (GIS-data: DIVA-GIS, källa: Sida, 2012b)

Målet med reformen år 2007 var att minska antalet mottagarländer från 67 till 33. Beträffande länderna i kategori 6 under rubrik 4.3.3 (se figur 3), så tyder OECD:s statistik på utfasning, eftersom majoriteten av länderna har en stadig minskning av mottaget svenskt bistånd, undantaget några fall där någon markant skillnad inte finns. Flera av utfasningarna kan styrkas med rapporteringar i Sidas budgetunderlag 2009. (Sida, 2009a)

I kategori 5, under rubrik 4.3.3, ingick sju länder som beslutades att utfasas (se figur 3). I OECD:s statistik framgår det att bara Vietnam, Indonesien och Sydafrika har en stegvis och jämn utfasning av biståndet. Resterande länder vilka är Kina, Indien, Botswana och Namibia hade fram till 2011 ingen minskning av mottaget bistånd. Det bör tilläggas att, det i budgetunderlaget för perioden 2013-2015, nämns att utfasning för dessa länder främst sker under år 2013 - 2014 (Sida, 2012a, s.18-22).



Figur 4 – Genomförda och planerade utfasningar. Karta över de samarbetsländer som har fasats ut eller som enligt beslut kommer att fasas ut. (GIS-data: DIVA-GIS, statistik: OECD, StatExtracts)

4.6.2 Ytterligare statistisk granskning

I denna uppsats tolkas även viss statistik från OECD och openaid.se utan att statistiken redovisas i tabeller.

Statistiken säger bland annat att ökat fokus sker på Afrika och framförallt då söder om Sahara. Även Nordafrika har fått ett större fokus inom svenskt bistånd vilket kan kopplas till målen om ett stärkt fokus på demokrati och MR. Detta är i linje med utgångspunkten att stabila demokratier kännetecknade av god samhällsstyrning är förutsättningen för utvecklingen av samhällen och individer (Utrikesdepartementet, 2007).

Redan i biståndsreformen från 2007 medgav regeringen att landfokuseringens effekter först kommer bli tydliga på lång sikt. Först då blir det tydligt vad de frigjorda resurserna har gjort och vad de kan göra för de länder som biståndet fokuseras på. Likaså vilka konsekvenserna blir för de länder som inte längre får svenskt bilateralt bistånd. I biståndsreformen 2007

uppskattades det att landfokuseringen skulle ge utslag inom utvecklingssamarbetet först under åren 2009-2010 (Utrikesdepartementet, 2007).

Ett av målen år 2007 i *Ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete* var ett ökat fokus på Östeuropa. Det framgår tydligt att det anses nödvändigt att främja ett demokratiskt och stabilt Europa. Ett fortsatt närmande av forna sovjetstater och länder i sydöstra Europa till EU skapar förutsättningar för att minska fattigdomen. I Östeuropa har anslaget ökat till flera av de länder där det bedrivs så kallat reformsamarbete, exempelvis Ukraina, Turkiet och Moldavien. I Ukraina har anslaget blivit fyra gånger så stort på sex år och Turkiets anslag har även stärkts kraftigt, rättare sagt fyra gånger jämfört med 2005-års statistik. Likväl har Moldaviens anslag mer än dubblerats under samma sexårs-period.

Libyen är ett nytt samarbetsland och i allmänhet kan man se en ökning av anslaget till länder i Nordafrika, framförallt Tunisien och Egypten. Ett annat nytt samarbetsland är Sydsudan som tillkommit efter självständighetsförklaringen. (Sida, 2012b)

Statistiken talar för att mycket av biståndet endast omfördelats och att landkoncentrationen uteblivit, men Sida påpekar att utfasning av samarbetsländer är en långsiktig process och därför sker utbetalningar fortfarande till samarbetsländer där beslut om utfasning skett (Sida, 2012a). Sida redovisar även att antalet stationeringsorter med Sida-personal ska minska. Det som är intressant är att en rad nya länder tillkommit och verkar mer eller mindre fylla de platser som de utfasade länderna lämnar efter sig (Sida, 2013).

I Sidas senaste budgetunderlag för 2014-2016 medges att det finns utsänd personal från Sida på 42 stationeringsorter vilket är samma antal som det var under 2001. Men under 2013 minskas antalet med en stationeringsort och enligt redan fattade beslut minskar antalet med ytterligare sex efter att nuvarande samarbeten med kategorin selektiva samarbetsländer löper ut (Sida, 2013, s.12).

En förändring inom svenskt bistånd under senare år är att det humanitära biståndet fått allt högre andel av budgeten. Framförallt utmärker sig ökningen mellan 2007 och 2008 då det humanitära biståndet ökade med 50 procent. (Openaid, 2013) Sett över längre tid har det svenska humanitära biståndet ökat med drygt 50 procent från 2005 till 2012, från 3,3 till fem miljarder SEK. Detta gör Sverige till den tredje största humanitära givaren i världen efter USA och Storbritannien, räknat i det totala anslaget (Regeringen, 2013a). Enligt Sidas årsredovisning 2012 så är humanitärt bistånd den näst största huvudsektorn inom svenskt bistånd, efter

huvudsektorn demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet (Sida, 2012b). Vid en jämförelse mellan det totala svenska biståndet och humanitärt bistånd, så kunde siffror redan år 2010 visa att det humanitära biståndet ökat med 65 procent sedan 2005. Detta i kontrast till det totala svenska biståndet som ökade med 23 procent under samma period, talar för att humanitärt bistånd prioriteras allt mer inom svenskt bistånd (openaid.se, 2013).

Statistiken stärks av senaste budgetpropositionen där regeringen förklarar de höga ambitioner med det humanitära biståndet under senaste åren, samt att ambitionerna fortsatt kommer vara höga. Det anses vara av stor vikt att bistå i de många allvarliga situationer runtom i världen, så som den komplexa krisen på Afrikas Horn, våldsamheterna i Syrien och konflikter i exempelvis Sudan, Sydsudan och Demokratiska republiken Kongo (Finansdepartementet, 2013).

Sida menar i senaste budgetunderlaget att biståndet har i uppgift att underlätta övergången från humanitära insatser till långsiktig utveckling. Det utvecklar nya samarbetsformer för att humanitära insatser ska övergå i utvecklingssamarbeten och Sidas ambition är att stärka arbetet med kris- och katastrofförebyggande insatser, samt återuppbyggnad. (Sida, 2013 s12-15)

Det finns starka kopplingar mellan det humanitära biståndet och den långsiktiga utvecklingen. Libyen är ett exempel på när humanitärt bistånd övergår till långsiktig utveckling för att på bästa sätt bidra till uppbyggnaden av ett fritt och stabilt Libyen (Regeringen, 2013a).

4.7 Motiv bakom val av länder

4.7.1 Inledning

Det framgår av dokumentet *ett fokuserat bilateralt utvecklingssamarbete* att landfokuseringen ska ske för att det bilaterala biståndssamarbetet ska kunna ske effektivt i de länder som prioriteras. Valet av länder som ska stå i fokus utgår ifrån var behoven är som störst men även var svenskt bistånd komparativa fördelar kan komma bäst till nytta. Det framgår också i samarbetsstrategier hur säkerhetspolitiska aspekter och ekonomiska intressen har fått styra vid landval. Samtidigt är världen i en konstant förändring och så även behoven, och det krävs en medvetenhet om var behoven är som störst. Arbete i vissa länder kan Sverige av rent politiska skäl inte stå utanför, så som Irak och Afghanistan exempelvis, menar vår UD-källa (anonym UD-källa, 26 april 2013)

Svenskt bistånds fokus på låginkomstländer i Afrika söder om Sahara stämmer väl överens med den uttalade inriktning mot att bistå fattiga i låginkomstländer. Därför berör uppsatsen i större utsträckning de land- och regionval som utmärkt sig antingen när de valts bort alternativt när de prioriterats. I detta avsnitt lyfter vi fram två regioner och ett land som alla påverkats av landfokuseringen. Först redovisas Centralasien, vilket är en region som blivit bortprioriterad. Detta följs av landet Burkina Faso som är det senaste landet som regeringen beslutat att fasa ut. Efter Burkina Faso redovisas regionen Nordafrika/Mellanöstern som kommit att prioriteras allt mer.

4.7.2 Centralasien

Beslut om att fasa ut Kirgizistan och Tadzjikistan kom 2008 och utfasning skedde 2010. Sida skriver tydligt på sin hemsida att detta var i led med fokuseringen av det bilaterala biståndet (Utrikesdepartementet, 2008).

Dessa två länder klassificeras som låginkomstländer (OECD, 2011b), och är fattiga med strängt tillbakadragna demokratiska rättigheter, men i led med fokuseringen fick dessa två länder stiga åt sidan (Utrikesdepartementet, 2008). En avgörande faktor inom landfokusering var givarträngsel, och att detta skulle vara en anledning till att avveckla ett samarbete med ett land. Begreppet givarträngsel skriver Utrikesdepartementet om i vissa av deras strategirapporter och menar att det är en följd av dålig koordinering och harmonisering i vissa mottagarländer. I

enlighet med Parisagendan och EU:s uppförandekod om arbetsdelning måste stor vikt läggas vid samordning mellan givarstater. Afghanistan är det bästa exemplet då man talar om givarträngsel som ett problem i arbetet då upp emot 40 givarländer har varit verksamma i landet samtidigt (Utrikesdepartementet, 2009).

I fallet Tadzjikistan var det endast Sverige och två andra DAC-länder ifrån Europa som utförde arbete i landet vilket gör att den aspekten inte kunde tas i hänsyn.

4.7.3 Burkina Faso

Burkina Faso kategoriseras 2007 under "långsiktiga utvecklingssamarbeten" men i december 2012 blev Sida underrättade av regeringen att en fullständig utfasning planeras ske 2016 och det är Sidas uppgift att arbeta efter dessa direktiv (Utrikesdepartementet, 2013).

I fallet Burkina Faso är det i dagsläget svårt att tolka riktigt varför svenska regeringen valt att fasa ut just detta land. Vid en första anblick på landet och dess HDI-index säger det att landet fortfarande har extrema svårigheter. År 2000, då Sida inledde samarbetet, låg Burkina Faso på 173:e plats av världens länder på Human Development Index(HDI) och 12 år senare, fyra år innan Sverige planerar en total utfasning av det bilaterala biståndet, ligger landet på 183:e plats (FN, 2000b; FN, 2013).

Detta är långtifrån ett komplett argument för att få Sverige att fortsätta sitt arbete i landet men det säger åtminstone en del om att landet fortfarande behöver hjälp utifrån. Sida nämner på sin hemsida att den demokratiska utvecklingen fortfarande är skör men att stora framsteg gjorts de senaste åren. Exempelvis redovisar de att andelen barn i skolan ökat kraftigt, från 45 procent till 79 procent 2011. Man påpekar även att Sverige är volymmässigt landets 6:e största biståndsgivare beträffande humanitärt bistånd, genom olika multilaterala givare (Sida, 2009d). Trots framstegen ska Burkina Faso fasa ut, ett beslut som Magnus Walan, senior policyrådgivare på Diakonia, anser vara helt ogrundat (Walan, 18 april 2013). Vidare säger Magnus Walan att en mycket mer seriös analys krävs av regeringen och att dialogen, som förs helt bakom stängda dörrar på UD, inte duger. Parisagendan talar om gemensamt ansvarstagande och att tät dialog ska föras mellan alla parter, men detta står helt i konflikt med hur man agerat i Burkina Faso där man inte alls kan påvisa någon form av dialog eller underlag för utfasning, menar Magnus Walan (Walan, 18 april 2013). Enligt vår UD-källa fanns det redan 2007 planer på att fasa ut Burkina Faso men att centerpartiet då satte stopp för det med argumentet att det

fanns vissa svenska företag som etablerat sig i landet. Han tillade att i detta fall togs inget hänseende till givarträngsel (anonym UD-källa, 26 april 2013).

I och med att en aspekt vid landurvalet berörde efterfrågan på svensk kompetens, i form av näringsliv, och att detta skulle haft inverkan på utfasning eller inte, menar respondenten att så troligtvis inte var fallet då flertalet svenska företag var etablerade i Burkina Faso (Utrikesdepartementet, 2007; anonym UD-källa, 26 april 2013).

I Sidas och regeringens handlingar finns väldigt lite information om Burkina Faso bortsett från det att biståndet ska vara utfasat år 2016. I strategirapporten för landet för åren 2010-2011 beskrev man det som ett problem att det inte finns någon ny samarbetsstrategi och att detta skapar en osäkerhet för Sveriges fortsatta roll i landet. Ambassaden uppgraderades från sektorkansli så sent som 2010, vilket bör ses som en upptrappning av närvaron. Det fanns alltså ambitioner om att förstärka närvaron och det talades även högt om uppsatta mål som skulle bli svåra att leva upp till (Sida, 2011a).

Kritik mot beslutet att fasa ut Burkina Faso fortgår men det verkar inte påverka beslutet. Regeringen står fast vid att relationerna kommer kunna vara fortsatt goda till Burkina Faso utan ett bilateralt bistånd, medan kritiker menar att beslutet är underlagslöst (Walan, 18 april 2013).

Svenskt bistånd har en inriktning mot att framförallt bistå låginkomstländer i Afrika söder om Sahara. Trots detta inleds samarbeten med medelinkomstländer i närområdet (Östeuropa, Nordafrika och Mellanöstern). Detta kan tyckas tvetydigt när nya utfasningsförslag kommer, sägandes att utfasning bör ske av medelinkomstländer på andra håll i världen, alternativt av låginkomstländer för att de saknar portföljvolymer av mått stora nog för ett effektivt bistånd.

Med tanke på att flera nyblivna svenska samarbetsländer är medelinkomstländer samtidigt som medelinkomstlandet Burkina Faso fasas ut, säger Magnus Walan (Walan, 18 april 2013), från Diakonia, följande;

“Det är väldigt ologiskt från regeringens sida när man fasar ut Burkina Faso, från en dag till en annan, och där man inte kan redovisa någon form av beräkningar eller underlag om att det inte är ett låginkomstland och samtidigt öppnar upp verksamhet i medelinkomstländerna som Libyen och Tunisien utan någon form av underlag, beräkningar av kalkyler eller kvalitativa bedömningar av vad man gör där och vilka vinster kan man dra.”

4.7.4 Nordafrika/Mellanöstern

I avsnitt 4.5.1. visar statistik på en ökning av utbetalat bistånd till Nordafrika. Det finns tveksamheter vid detta val av prioritering eftersom flera av länderna är medelinkomstländer och därmed emot riktlinjerna om att låginkomstländer ska prioriteras. Valet att fokusera på regionen Nordafrika och Mellanöstern, även kallat MENA-regionen (Middle East North Africa), beskrivs bäst genom det övergripande målet med det svenska utvecklingsarbetet i regionen. Målet går hand i hand med kategori 4 i *ett fokuserat bilateralt utvecklingsarbete*, där avsikten med samarbetet sägs vara att stärka demokratiska rörelser och öka respekten för mänskliga rättigheter, vilket på sikt ska förbättra förutsättningarna för fred, stabilitet och frihet i regionen (Utrikesdepartementet, 2010).

MENA-regionen består av 18 länder i Mellanöstern och Nordafrika och utmaningarna är många såväl som potentialen för utveckling. Flertalet länder i regionen klassificeras som medelinkomstländer men det finns stora ekonomiska och sociala skillnader mellan och inom regionens länder (OECD, 2011b). Klyftorna mellan rika och fattiga sägs ha ökat under de senaste tio åren. Länderna i regionen har en ung befolkning som vid rätt förutsättningar utgör en oerhörd potential, samtidigt som den officiella ungdomsarbetslösheten är bland de högsta i världen (Utrikesdepartementet, 2010).

Det framgår i samlingsstrategin med MENA-regionen att det finns en geografisk närhet som är värd att vårda och främja. I samlingsstrategin med regionen talas det även om Sveriges långvariga diplomatiska relationer med samtliga länder i regionen. Sverige agerar också i stor utsträckning inom ramen för EU och då är relationerna med partnerländerna kring Medelhavsregionen viktiga. Ett ekonomiskt huvudmål i samlingsstrategierna mellan EU och flertalet av länderna inom MENA är ett frihandelsområde runt medelhavet. Det finns alltså ekonomiska vinster med att främja samarbeten i denna region och svenskt näringsliv är redan representerat i flera av länderna och man talar om en stor potential för ökat handelsutbyte och ökade investeringar. Gulfreionen är med sina strategiska olje- och gasresurser ett av världens mest expansiva och tillväxtorienterade områden (Utrikesdepartementet, 2010).

De riktade svenska insatserna i MENA-regionen har en koppling till att många konflikter drabbat regionen och därmed bidragit till ökade svenska insatser i regionen. Både direkta humanitära katastrofer som jordbävningen på Haiti, men även utdragna konflikter som leder till

humanitära katastrofer leder till att insatser övergår i andra samarbeten. Dessa plötsliga händelser och katastrofer gör att samarbetsländer ständigt tillkommer och när den humanitära insatsen övergår till ett långsiktigt samarbete blir det svårt att begränsa antalet samarbetsländer. David Wiking på Sida säger (Wiking, 26 april 2013);

“Plötsligt uppstår en humanitär katastrof på Haiti och då måste vi ge katastrofbistånd. Katastrofbistånd ska ju vara sånt att det länkar över till långsiktigt stöd/långsiktig utveckling eftersom annars är det bara plåster på såren”

Alla våra intervjurespondenter är säkra på att säkerhetspolitiska aspekter väger tungt under landurvalets skede. Afrika är fortfarande den kontinent med länder som tar emot störst summor av svenskt bistånd, men ett antal länder i Mellanöstern/Centralasien tar emot betydande summor pengar också, först och främst då Irak, Afghanistan och Pakistan. Vår UD-källa menar att det motivet finns i många landexempel men att det inte är huvudmotivet bakom samarbetet. I många fall är det inte för att stärka säkerheten mellan Sverige och mottagarlandet i fråga, utan helt enkelt för att uppehålla goda relationer till andra västländer, och han nämner specifikt USA i detta fall (Ibid.).

På OECD:s öppna statistik kan man se att biståndet, till de tre länderna nämnda ovan, rent procentuellt ökat mycket oproportionerligt jämfört med exempelvis de flesta afrikanska länderna. Även om, låt säga, Tanzania är ett av länderna som tar emot mest bistånd av Sverige har denna summa legat på en någorlunda stabil nivå de senaste åren, medans exempelvis Afghanistan år 2005 mottog 44.2 milj. USD (United States Dollar) och 115 milj. USD år 2011. Pakistan har mellan samma år mer än dubblat bistandsflödet och Iraks bistånd från Sverige har mer än tredubblats. Tanzania å andra sidan, nämnt som ett av Sveriges, till pengasumman största samarbetsland, mottog 92 milj. USD år 2005 och 125 milj. USD 2011 (OECD). Med andra ord kan man härmed se en ökad prioritering på dessa länder. Samtidigt finns det flera andra länder där biståndet under samma tid ökat än mer procentuellt räknat. Däremot var utgångssumman synnerligen låg så det skulle ej vara rättvist att räkna med dem.

Även om land- och regionval i frågan om MENA-regionen går hand i hand med riktlinjerna för svenskt bistånd finns det anledning att tala om säkerhetspolitiska och ekonomiska intressen. Detta framgår tydligt i samarbetsstrategin för MENA-regionen, där närheten och handelspotentialen i regionen ses som värdefulla.

David Wiking, metodchef på Sida (Wiking, 26 april 2013), är inte sen med att påpeka att behovet av hjälp må vara stort i Centralasien, däremot har Sverige inte särskilt många komparativa fördelar i regionen och inte heller finns det många svenskar som känner till situationen i området. Underförstått talas det om en avlägsenhet i Centralasien och en närhet till MENA-regionen. Vidare betonar David Wiking komplexiteten med landval eftersom det i fallet Centralasien inte är särskilt givartätt och det kan tyckas att samarbetet bör fortgå eftersom det har investerats i regionen.

Det övergripande målet med utvecklingssamarbetet i MENA-regionen är att arbeta för demokrati och MR-frågor och detta kan i stort sett appliceras på alla de latinamerikanska länder som är uppe i diskussion för utfasning. Sveriges komparativa fördelar i samarbetet med Colombia anses vara områden som fred och säkerhet samt MR och demokratisk samhällsstyrning (Sida, 2009c).

Det är uppenbart att MENA-regionen har en utvecklingspotential som regeringen anser värd att utveckla. Frågan är snarare om anledningarna bakom en eventuell utfasning av Latinamerika i Sidas budgetunderlag varit de starkaste argumenten. Som beskrivet i budgetunderlaget så var argumenten för utfasning att de Latinamerikanska länderna klassificeras som medelinkomstländer. Detta är i linje med att låginkomstländer prioriteras men ett ökat fokus på MENA-regionen går tvärtemot denna prioritering (Sida, 2013a).

4.7.5 Sammanfattning

Det finns en oklarhet vid val av länder. Somliga länder prioriteras på grund av deras behov av bistånd, samtidigt kan andra länder med liknande behov prioriteras bort.

I flera av fallen stärks valet av land eller region med delar av landfokuseringens riktlinjer, såsom utfasning av medelinkomstländer eller att en region prioriteras som en följd av behovet av stöd för en ökad demokratisering i området. Samtidigt finns det ett flertal länder som är i liknande behov av bistånd, för att få till en ökad demokratisering, men som aktivt väljs bort. Magnus Walan (Walan, 18 april 2013) menar att det inte finns något underlag för en utfasning av Burkina Faso, åtminstone är inga tydliga motiv officiella. Centralasien är på samma sätt bortprioriterat trots att det finns uppenbara behov av bistånd i regionen.

MENA-regionen som är exemplet för en prioriterad region består av flera länder som enligt OECD:s kategorisering klassas som medelinkomstländer. Däremot är behovet av stöd för

demokrati och MR-frågor stora, vilket går i linje med den tematiska fokusering svenskt bistånd bedriver.

5 Diskussion och slutsatser

Kapitlet inleds med diskussion för att sedan avslutas med återkoppling till arbetets frågeställningar samt teoriramverk.

Uppsatsens syfte är att beskriva vilka geografiska förändringar som skett för svenskt bistånd sedan biståndsreformen år 2007, samt att skapa en förståelse för landfokuseringen.

Att försöka begränsa antalet samarbetsländer av effektiviseringsskäl har visat sig vara en gammal idé inom svensk biståndspolitik men historiskt har det varit svårt att förverkliga idén. Landfokuseringen som tog fart år 2007 har i denna uppsats undersökts och utifrån OECD:s statistik går det att uttala sig om en utebliven utfasning, åtminstone fram till år 2011. Statistiken tyder även på att det är fortsatt svårt att begränsa antalet biståndsländer.

Statistiken visar att den procentuella andelen av biståndet som går till de största mottagarländerna är bestående, alltså kan ingen landkoncentration i form av utbetalningar ses. Inte heller tycks det totala antalet länder som tar emot svenska utbetalningar att minska och det talar för en utebliven koncentration eller åtminstone för en fortsatt rotation av länder. Det kan tyckas tidigt att uttala sig om utfallet av landfokuseringen men just för att processen av utfasning är en långsiktig process som kräver uppföljning så finns det en risk att lika många länder hinner tillkomma innan planerade länder försvunnit.

Även om landfokuseringen inte är en direkt följd av faktorerna som lyfts fram i ramverket så påverkar faktorerna valet av vilka länder som ska stå i fokus för svenskt bistånd och vid valet av dem som fasas ut. Som nämnt i uppsatsens teoretiska ramverk återfinns majoriteten fattiga människor inte längre i låginkomstländer. I och med detta går Sveriges starka fokus på låginkomstländer inte i linje med dessa förändringar. Svenskt bistånd riktas framförallt mot fattiga i låginkomstländer eftersom övriga länder anses ha resurser och möjligheter att lösa fattigdomsfrågan inom det egna landets gränser. Att bistå de människor som har sämst förutsättningar att själva förbättra sin livssituation är inget kontroversiellt, tvärtom är detta en rättfärdigad riktlinje för bistånd enligt oss. Frågan är vilka som ska bistå de miljontals fattiga som idag lever i medelinkomstländer. Det finns också obesvarade frågor om hur svenskt bistånd ska förhålla sig till detta faktum. Det blir extra kontroversiellt eftersom motiven urvalsprocessen är alltför vaga och att det råder brist på transparens i processen. Utfasningen av Burkina Faso är ett bra exempel på denna obefintliga transparens. Landet är ett låginkomstland enligt den klassificering som svenskt bistånd säger sig använda, ändå har det

beslutats om en utfasning. Likaså har länder i Centralasien utfasats trots att länderna varit låginkomstländer.

Oklarheten om vart insatserna ska riktas blir inte tydligare när Sida våren 2013 presenterade förslaget om ytterligare landfokusering. Antingen gäller det en utfasning av länder som klassificeras som medelinkomstländer eller så är det länder med för små portföljvolym som måste prioriteras bort, detta trots att flertalet av länderna är klassificerade som låginkomstländer.

Första förslaget skulle innebära en total utfasning av Latinamerika, det vill säga en utfasning av de tre återstående bilaterala samarbetena på kontinenten. Det är ländernas BNI per capita som fått utgöra måttstocken vid Sidas urvalsprocess men att länderna på kort tid uppgraderats till medelinkomstländer säger inget om resursfördelning inom länderna. Tvärtom talar forskning för att ojämlikheten inom länder oftast fortgår om den varit hög redan innan länders tillväxt och uppgradering till medelinkomstland.

Bland de länder med för liten portföljvolym finns flera låginkomstländer, samtidigt prioriterar svenskt bistånd regioner som Östeuropa och MENA-regionen trots att flera av länderna klassificeras som medelinkomstländer. Utfasningarna är än så länge bara förslag, men prioriteringarna av Östeuropa och MENA-regionen är tydliga om man ser till både statistik och regeringshandlingar. Förebyggande arbete med demokrati och MR-frågor är anledningen till närvaron i dessa regioner, vilket ska tilläggas infaller inom en annan av svenskt bistånds strategier om tematisk fokusering. Vad som är motsägelsefullt är att de Latinamerikanska länderna som är uppe i diskussion för utfasning har liknande stödbehov. Därför finns det anledning att tala om säkerhetspolitiska och ekonomiska intressen som styr urvalsprocessen av länder och regioner, framförallt talas det om en närhet till Östeuropa och MENA-regionen värd att främja. Säkerhetspolitiska och ekonomiska intressen har helt enkelt fått gå före behovsfrågan om var fattiga med sämst förutsättningar återfinns.

För att ta det ytterligare ett steg så ska det förklaras att ekonomiska intressen inte alltid är något negativt för biståndet, tvärtom kan det stimulera och skapa de självbärande relationer som är så eftersträvansvärda. Men om nu säkerhetspolitiska och ekonomiska intressen är av så stor vikt kan den insatte fråga sig varför en utfasning av Indien och Kina pågår. Det kan tyckas finnas ett värde av att främja dessa relationer och att bibehålla det statliga bilaterala stödet i dessa framväxande stormakter. Svaret ligger troligtvis i att de samtidigt är framväxande

biståndsgivare som på alla plan strävar efter global status, vilket behandlas i det teoretiska ramverket i uppsatsens bakgrund. Vi ser en maktförändring inom biståndsvärlden idag, de nämnda länderna Kina och Indien är idag stormakter till följd av sin tillväxt och det är på alla plan, även inom bistånd som musklerna spänns.

Svensk biståndspolitik och landfokuseringen tycks inte påverkas direkt av framväxande biståndsgivare men indirekt styr utvecklingen de landval som görs. Dels är anledningen till framväxten av nya biståndsgivare deras egen tillväxt, vilket inneburit att de inte längre anses behöva eller vill ta emot bistånd. Den andra anledningen är deras allt mer betydande roll i biståndsvärlden, där de påverkar hela biståndssamfundets politik.

Det kvarstår frågor om hur majoriteten av världens fattiga som idag lever i nya medelinkomstländer ska kunna förmå att förbättra sin livssituation.

En faktor som talar för att landfokuseringen får svårt att visa resultat även i framtiden är ökningen av antalet komplexa humanitära katastrofer, detta är en faktor som vårt teoretiska ramverk behandlar. Svenskt bistånd måste förhålla sig till det faktum att krissituationer som i Irak och Somalia blir allt fler. Det humanitära biståndsanslaget har ökat kraftigt under senaste åren och målet är att det ska länkas över i långsiktiga utvecklingssamarbeten för att på bästa sätt följa upp situationerna och ge bättre förutsättningar för utsatta människor. Detta innebär att det tillkommer samarbetsländer hela tiden vilket gör landfokuseringen komplex och svår genomförd.

Omvärldsförändringarna verkar göra det fortsatt svårt för Sverige att begränsa antalet samarbetsländer, framförallt som en följd av alla de humanitära kriser runtom i världen och Sveriges tydliga ökning av insatser på denna front. Tanken med utfasning av medelinkomstländer är att relationerna ska förbli goda utan en omfattande bilateral insats, och att aktörsamverkan samt mer småskaliga insatser för demokrati och MR-frågor ska vara en alternativ väg mot fattigdomsminskning. Vad vi ser kan beskrivas som svensk biståndspolitik försök att anpassa sig till omvärldsförändringarna. Det kan vara befogat att se på biståndets förändringar som ett orosmoment eftersom det är viktigt att säkerställa utvecklingen så att den når de människor som behöver den som mest.

Landfokuseringen och målet att hålla nere antalet samarbetsländer är förståeligt. Däremot är urvalsprocessernas underlag både svårtydda samtidigt som de saknar transparens. Komplexiteten med att välja bort och prioritera länder kommer att bestå men så länge de som

bestämmer om svenska biståndsinsatser inte är tydliga och visar på transparens så kommer kritiken att fortsätta.

Under arbetets gång har vi märkt att både medelinkomstländer prioriterats samtidigt som låginkomstländer valts bort. Likadant har regioner med samma behov av stöd inom MR-frågor och demokrati antingen prioriterats eller valts bort. Det är svårt att se riktlinjerna för svensk biståndspolitik när länder som uppfyller samma krav för utvecklingssamarbete ändå bedöms olika. Vissa utfasningsbeslut som av Burkina Faso verkar rentav helt underlagslösa. Bedömningen vid val av länder ligger snarare på andra plan som aldrig finns tydligt angivna varken i Sida- eller UD-dokument. Inte heller intervjurespondenterna ifrån Diakonia och Latinamerikagrupperna ser någon logik i det hela.

Frågan är bara vem som ska hjälpa alla de miljoner fattiga som idag lever i bland annat medelinkomstländerna Kina och Indien. Biståndsvärlden agerar som om dessa länder ska kunna ta hand om sina egna problem, vilket kan tyckas fullt rimligt med tanke på de resurstillgångar som finns inom landet. Problemet är att länder som sedan tidigare varit ojämlika tenderar att förbli ojämlika trots stark tillväxt. Resursfördelningen sker inte på ett önskvärt sätt och därför ser vi förändringen av att majoriteten av världens fattiga idag lever i medelinkomstländer istället för i låginkomstländer som för 20 år sedan.

Avslutande stycke behandlar förslag till vidare forskning. Landfokuseringen är en pågående process och denna uppsats utgår från statistisk senast ifrån 2011 och vi ser en uppföljning av kommande statistisk lämplig, för att framöver kunna utvärdera graden av landfokusering. Även upptrappningen av landfokuseringen och utfasningsplanerna av bland annat Latinamerika, alternativt länder med för liten portföljvolym är högst relevant. Denna uppsats har bara haft som syfte att beskriva vilka förändringar som skett och anledningarna till dem. Det är av intresse att följa upp vad landfokuseringen har, och kan få för konsekvenser för berörda länder och dess invånare.

Vilka förändringar har skett geografiskt för svenskt bistånd sedan biståndsreformen från år 2007?

- Fokus på de landkategorier som reformen beskrev (Afrika, länder som kräver insatser på områden som demokrati och MR-frågor, samt konflikt- och/eller postkonflikt länder)
- Statistiken visar inte på större förändringar och talar också för att det är svårt att begränsa antalet samarbetsländer
- Världen/biståndsvärlden blir allt mer komplex och svenskt bistånd måste hela tiden förhålla sig till omvärlden
- Sida och regeringen får kritik för dålig transparens och inkonsekvens när det kommer till utfasningar och prioriteringar

Vilka är anledningarna till landfokuseringen som innebär att vissa samarbetsländer utfasas samtidigt som andra prioriteras?

- Landfokuseringen är ett försök att begränsa och därmed effektivisera svenskt bistånd och är följden av kritik som Sverige mottagit
- Landfokuseringen är svårgenomförd eftersom världen är i ständig förändring och därmed behovsfrågan
- De faktorer vi lyfter fram i det teoretiska ramverket är några av de faktorer som styr valet av länder (se nästa sida)

Exempel på kopplingar till det teoretiska ramverket

- **Global biståndspolitik och internationella deklARATIONER**
Sveriges regering framhäver tydligt att landfokuseringen till stor del sker på grund av kritik ifrån DAC samt Parisagendan och dess diskussion om biståndseffektivisering.
- **Fattigdomskartan ritas om**
Majoriteten av världens fattiga bor numera i medelinkomstländer och det uppstår en problematik när regeringen säger att fattiga människor i fattiga länder ska bistås samtidigt som Sida talar om eventuell utfasning av alla medelinkomstländer.
- **Säkerhetspolitik och ekonomiska intressen**
Ökat fokus sker på Östeuropa för närmande till EU. Flera medelinkomstländer i Nordafrika prioriteras vilket går emot riktlinjer sågandes utfasning av medelinkomstländer.

- **Nya biståndsaktörer**

Samtidigt som det finns ekonomiska intressen finns det planer på att fasa ut Kina och Indien vilka båda nuförtiden är både mottagare och givare av bistånd. Det finns en viss prestige ifrån länder som dessa att inte ta emot bistånd längre, men samtidigt finns det stora intressen av att vara kvar, just på grund av de ekonomiska fördelarna och de goda kontakterna.

- **Konflikter och humanitära katastrofer**

Ökade anslag till sektorn humanitära katastrofer. Svårt att dra kopplingar till landfokusering men det ökade biståndsanslaget kan göra att andra samarbetsländer blir tvungna att kliva åt sidan.

6 Referenser

- Degnbol-Martinussen, John, Poul Engberg-Pedersen, 2006, *Aid understanding international development cooperation*, New York, Zed books Ltd.
- Esaiasson, 2012, *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Stockholm, Norstedts Juridik AB
- Finansdepartementet, 2013, *Prop. 2012/13:1*, Finansdepartementet: Stockholm
- FN, 2000a, *Milleniedeklarationen*
- FN, 2000b, *Human Development Report 2000*
- FN, 2012, *Human Development Report 2012*
- FN, 2013, *Human Development Report 2013*
- GHA, 2009, *Global humanitarian assistance* [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2009/07/GHA-Report-2009.pdf> Hämtad 2013-05-14
- Mawdsley, E. 2011, *The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory*, Transactions of the Institute of British Geographers, v.37, no.2, 2012 April, p.256
- NE, 2013a *Marshallplanen* [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/lang/marshallplanen>,
Nationalencyklopedin, [Hämtad 2013-05-02]
- NE, 2013b *Brundtlandrapporten* [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/lang/brundtlandrapporten>,
Nationalencyklopedin, [Hämtad 2013-05-02]
- NE, 2013c *11:e september-attackerna* [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/lang/11-september>
Attackerna, [Hämtad 2013-05-02]
- Odén, B. 2006, *Biståndets idéhistoria, från Marshallhjälpen till Milleniumsmål*, Studentlitteratur AB, Stockholm
- Odén, B. 2013, *Vad staten vill, Mål och ambitioner i svensk politik*, Gidlunds Förlag, Stockholm
- Odén, Wohlgemuth, 2009, *Where is Swedish Aid Heading?* School of Global Studies, University of Gothenburg, GML Print on Demand AB, Stockholm

- Odén, Wohlgemuth, 2011, *Svensk biståndspolitik i ett internationellt perspektiv*, School of Global Studies, University of Gothenburg, Göteborg
- OECD, 2000, Sweden, 2000, *Development Co-operation Review* [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/sweden2000developmentco-operationreview.htm>
Hämtad 2013-05-14
- OECD, 2003, *Romdeklarationen*
- OECD, 2005, *Parisdeklarationen*
- OECD, 2008, *Accra-deklarationen*
- OECD, 2009, *DAC Peer Review*
- OECD, 2011a, *Busandeklarationen*
- OECD, 2011b, *DAC List of ODA recipients* [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202011%20flows.pdf>
Hämtad [2013-05-05]
- Murray & McGregor, 2013, *Geographies of Aid*, Victoria University of Wellington, Wellington
- Regeringen, 2007, *Samarbetsländer* [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/sb/d/10428> Hämtad [2013-04-04]
- Regeringen, 2013a, *Sveriges humanitära bistånd* [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/sb/d/17512/a/216602> Hämtad [2013-05-17]
- Regeringen, 2013b, *Humanitära insatser i Libyen* [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/sb/d/14184/a/162195> Hämtad [2013-05-15]
- Riksdagen, 2013a, *Interpellation 2012/13:397 Utfasning av biståndsländer*, Stockholm [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Fragor-och-anmalningar/Interpellationer/Utfasning-av-bistandslander_H010397/ Hämtad [2013-04-15]
- Riksdagen, 2013b, 8 § *Svar på interpellation 2012/13:397 om utfasning av biståndsländer, Riksdagens snabbprotokoll 2012/13:118 fredagen den 7 juni*, Stockholm, [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/DokumentLagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-snabbprotokoll2012_H009118/#{1C0F14AD-2077-4543-A457-E679603C692D}
Hämtad [2013-04-15]
- Rose, Joanne, Phil O'Keefe, Janaka Jayawickrama, Geoff O'Brien, 2012, *The challenge Of humanitarian aid: an overview*, Taylor & Francis, London [Elektronisk] Tillgänglig:
<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17477891.2012.742368>
Hämtad [2013-04-12]

Sida, 2009, *Budgetunderlag 2009*

Sida, 2009b, *Stöd till svenska organisationer genom avtal om rambidrag* [Elektronisk]

Tillgänglig: <http://www.sida.se/Svenska/Samarbetsparter/Civila-samhallet-organisationer/Om-samarbetetmed-det-civila-samhallet/Stod-till-svenska-organisationer-genom-ramavtal/> Hämtad [2013-04-17]

Sida, 2009c, *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Colombia 2009 – 2013*

Sida, 2009d, *Vårt arbete i Burkina Faso*

[Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.sida.se/Svenska/Lander--regioner/Afrika/Burkina-Faso/Vart-arbete-i-Burkina-Faso/> Hämtad [2013-04-14]

Sida, 2011a, *Strategirapport för Burkina Faso september 2011 – september 2012*

Sida, 2012a, *Budgetunderlag 2013-2015*

Sida, 2012b, *Årsredovisning 2012*

http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Sidas-229rsredovisning-2012_3429.pdf
Hämtad [2013-04-05]

Sida, 2013a, *Budgetunderlag 2014-2016*

Sida, 2013b, *Detta är svenskt bistånd* [Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.sida.se/Svenska/Bistand--utveckling/Detta-ar-svenskt-bistand/>
Hämtad [2013-04-02]

Sumner, Andy, 2010, *Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-quarters of the World's Poor Live in Middle-income Countries?* Institution of Development Studies

Sumner, Kanbur, 2012, *Poor countries or poor people?* Development assistance and the new geography of global poverty, Cornell University, Ithaca

Utrikesdepartementet, 2007, *Ett fokuserat bilateralt samarbete*

Utrikesdepartementet, 2013, *Regleringsbrev för budgetåret 2013*

Utrikesdepartementet, 2009, *Strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan juli 2009 december 2013* [Elektronisk] Tillgänglig: <http://s3-eu-west>

1.amazonaws.com/openaid/original/Afghanistan_samarbetsstrategi.pdf?1300444069
Hämtad [2013-05-20]

Utrikesdepartementet, 2010, *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Mellanöstern och Nordafrika september 2010 – december 2015*

Utrikesdepartementet, 2008, *Utfasningsstrategi för det bilaterala utvecklingssamarbetet med Centralasien 2008 - 2010*

Tidningsartiklar

Hårsmar, Holmqvistbi10, *Landfokusering: Den stora biståndsreformen?* Biståndsdebatten.se

[Elektronisk] Tillgänglig: <http://bistandet.files.wordpress.com/2011/02/landfokuseringen-denstorabistc3a5ndsreformen-237kb.pdf> Hämtad [2013-04-12]

Sohlström, Rogeman, Coentras, Jansson Pearce, Hansson, Walan, 2013, *Trubbigt mått för att fasa ut bistånd*, Svenska Dagbladet

[Elektronisk] Tillgänglig: Mars 2013 http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/trubbigt-matt-for-att-fasa-ut-bistand_7958532.svd Hämtad [2013-05-12]

Data och statistik

DIVA-GIS, Data över kustlinjer och nationsgränser,

<http://www.diva-gis.org/Data> Hämtad [2013-05-12]

OECD, OECD.StatExtracts, Development, Aid (ODA) disbursements to countries and regions,

ODA: total net, <http://stats.oecd.org/> Hämtad [2013-05-01]

Openaid, 2013, *Statistik över svenskt totala- och humanitära bistånd*, <http://www.openaid.se/> Hämtad [2013-05-15]

Muntliga källor

Anonym respondent, Utrikesdepartementet (anonym UD-källa).

26 april 2013

Arneman Klara. Styrelseledamot, Latinamerikagrupperna.

7 maj 2013

Mawdsley, Emma. Senior Lecturer, Department of Geography, Cambridge University

Föreläsning, Handelshögskolan Göteborg 7 maj 2013

Walan, Magnus. Senior policyrådgivare, Diakonia.

18 april 2013

Wiking, David. Metodchef, Sida.

26 april 2013

Wohlgemuth, Lennart. Gästprofessor, Göteborgs Universitet.

17 april 2013

Bilagor

Bilaga 1. – Intervjuguide

Frågor anpassade för Sida och UD

- 1.) Behövs en landfokusering?
- 2.) Har det ägt rum en landfokusering i praktiken?
- 3.) Vart kan Sverige bäst bistå och vilka är Sveriges komparativa fördelar?
- 4.) Har det blivit ett ökat fokus på komparativa fördelar?
- 5.) Om fokus ligger på fattiga människor i låginkomstländer, varför fokusera på Östeuropa, Nordafrika och Mellanöstern?
- 6.) Varför utfasning av Centralasien, Burkina Faso och eventuellt Latinamerika?
- 7.) Sverige har ett fokus på låginkomstländer ändå lever majoriteten av världens fattiga i medelinkomstländer?
- 8.) Fördes det någon dialog givarländer emellan apropå givarträngsel?
- 9.) Har det funnits några egenintressen vid val av utfasning och fokusering?
– Säkerhetspolitiska eller handelsintressen?

Frågor anpassade för civilsamhällsorganisationer (Diakonia och Latinamerikagrupperna)

- 1.) Hur är er inställning till landfokuseringen?
- 2.) Har landfokuseringen någon effekt på er organisation och ert arbete?
- 3.) Varför behövs svenskt bistånd i Latinamerika?
- 4.) Tycker ni att landkoncentrationen är en logisk strategi som ett led i effektiviseringsprocessen?
– I så fall vart bör man fokusera respektive utfasa?
- 5.) Hur har utvecklingen sett ut i de länder som utfasats?

Bilaga 2. – Brev till Sidas styrelse

Stockholm den 26 februari 2013

Till Sidas styrelse

Undertecknande organisationer har tagit del av information om det budgetunderlag Sidas styrelse har tagit fram till UD, där ett hypotetiskt förslag om att fasa ut Bolivia, Colombia och Guatemala görs utifrån att dessa klassificeras som medelinkomstländer med motiveringen att regeringen har uttalat att svenskt bistånd ska gå till låginkomstländer. Undertecknande organisationer tycker att det är förvånande att Sida lägger ett sådant drastiskt förslag som innebär att det bilaterala biståndet till en hel kontinent fasas ut utan någon föregående diskussion med olika aktörer med kunskap om utvecklingen i Latinamerika.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingspolitik är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. I budgetpropositionen för 2013 pekade regeringen på att 75 procent av världens fattiga lever i medelinkomstländer och att ekonomisk tillväxt inte medfört förväntad fattigdomsminskning utan i stället har resulterat i ökad ojämlikhet, särskilt på landsbygden.

Det svenska bilaterala biståndet till Latinamerika har under många år varit inriktat på att främja demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och stödja en rättvis och varaktig fred i regionen. Colombia, Guatemala och Bolivia befinner sig idag i mycket känsliga utvecklingsprocesser vilka kan, om de lyckas, leda till minskad fattigdom och en rättvisare resursfördelning. I en eventuell bedömning av länder som ska fasas ut bör Sveriges mervärde och komparativa fördelar i de olika länderna, och de resultat som det svenska biståndet bidrar till tas med i analysen.

I budgetpropositionen för 2013 lyfte regeringen särskilt fram det faktum att trots den ekonomiska tillväxten i Latinamerika lever fortfarande stora delar av befolkningarna där i fattigdom. Biståndet till Colombia motiveras av den långvariga väpnade konflikten i landet som ännu inte har fått en fredlig lösning (men där en dialog om fred inletts mellan regering och gerillarörelsen FARC). Vad gäller biståndet till Centralamerika pekar regeringen på den sociala splittring som de långa inbördeskrigen i regionen har lämnat efter sig, samt de svaga statliga institutionerna, där grov organiserad brottslighet fått fäste och verkar i närmast total straffrihet. Vad gäller Bolivia pekar regeringen på de sociala konflikter som alltjämt präglar landet, den utbredda fattigdomen, och brister vad gäller situationen för de mänskliga rättigheterna. Regeringen anger vidare att det svenska utvecklingssamarbetet med Latinamerika ska inriktas på demokrati och mänskliga rättigheter, fred och säkerhet samt hållbar och inkluderande tillväxt.

Försvar och skydd av människorättsförsvare är högst relevant för att förebygga upptrappning av konflikt i både Colombia och Guatemala. Inom detta område har det 2

svenska biståndet bidragit med ett stort mervärde. Sverige har en unik roll, erfarenhet och möjligheter att fortsätta bidra till substantiella resultat i dessa länder.

Svensk biståndspolitik bör präglas av öppenhet och långsiktighet. Vi vill därför uppmana Sidas styrelse att tydligt i budgetunderlaget till UD ge uttryck för att det är kvalitet i biståndet som är styrande, d v s att biståndet gör skillnad i fattiga människors vardag. Beslut om landkoncentration och tematisk fokusering måste vägledas av de två grundläggande perspektiven i svensk utvecklingspolitik; de fattigas perspektiv och rättighetsperspektivet, samt grundas på analys och kunskap och inte på trubbiga BNI-mått.

Vi ser gärna att Sida kallar till en bred diskussion där vi civilsamhällesorganisationer bidrar med våra kunskaper och erfarenheter i ett sådant arbete.

Vänliga hälsningar

Erik Lysén, internationell chef, Svenska kyrkan

Annica Sohlström, generalsekreterare, Forum Syd

Bo Forsberg, generalsekreterare, Diakonia

Anneli Rogeman, VD för Kooperation Utan Gränser

Francisco Contreras, ordförande, Latinamerikagrupperna

Jenny Jansson Pearce, generalsekreterare, Fonden för mänskliga rättigheter

Sofia Walan, generalsekreterare, Kristna Fredsrörelsen

Klas Hansson, verksamhetsledare, Svalorna Latinamerika

cc. Gunilla Carlsson, Biståndsminister
Samtliga ledamöter i Riksdagens utrikesutskott
Maria Lundqvist, Chef för Amerikaenheten (UD-AME)
Jonas Lovén, Biträdande Chef för Amerikaenheten (UD-AME)

Bilaga 3. – Brev till civilsamhällesorganisationerna

Sidas styrelse

Erik Lysén
Annica Sohlström
Bo Forsberg
Anneli Rogeman
Francisco Contreras
Jenny Jansson Pearce
Sofia Walan
Klas Hansson

Diarienummer:

Er ref:

Tack för ert brev där ni framför synpunkter på Sidas budgetunderlag. Budgetunderlaget ska vara framåtsyftande och föreslå en inriktning som leder rätt för framtiden. I det här fallet är vi tydliga med att vi kan göra större nytta i det bilaterala biståndet om vi fokuserar på färre länder.

I den senaste budgetpropositionen konstaterar regeringen att det är "biståndets huvudsakliga uppgift att rikta sig till de fattiga människor som lever i länder som har begränsade egna resurser, d v s låginkomstländer."

Vi pekar på möjligheten för regeringen att fullfölja denna inriktning för det svenska bilaterala biståndet och fokusera på människor i länder som inte på egen hand kan mobilisera de resurser som behövs för att minska fattigdom och utanförskap. BNI-måttet må vara trubbigt men det är trots allt ett mått på tillgången på resurser i ett land.

Frågan vi vill att regeringen ställer sig är om Sverige, med våra internationellt sett begränsade utvecklingsresurser, verkligen gör mesta möjliga nytta när vi sprider våra insatser till så många länder som idag.

De länder vi nämner i budgetunderlaget som tänkbara utfasningsländer är alla sådana där det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet är relativt litet i omfattning men kräver bemanning. Samtidigt ökar omfattningen snabbt i andra länder. Vi ser ett stort behov av att vara ordentligt bemannade på platser där det bilaterala biståndet ökar, för att följa upp och föra viktig dialog.

I ert brev framhåller ni de goda resultat vi kan se av det svenska biståndet till de latinamerikanska länderna. Det är också något som vi lyfter fram i budgetunderlaget, men vår analys är att vi med mer fokuserade resurser skulle göra bättre resultat totalt sett i det bilaterala biståndet.

Vi delar er uppfattning att öppenhet och långsiktighet är viktigt, liksom att vi ska ha en dialog med aktörer i Sverige kring inriktningen av det svenska biståndet. Men när vi lägger förslag

till regeringen står vi som myndighet på egen hand för de förslagen och analyserna bakom. De bygger på all vår tillgängliga analys, inklusive den vi fångar upp från olika aktörskretsar.

Vi ser inte att det vore lämpligt som myndighet att ha en bred diskussion om vårt budgetunderlag, varken när vi arbetar fram det eller efter att vi har lämnat det till regeringen. Sida värdesätter den kontinuerliga dialog vi har med er i det civila samhället om utvecklings-samarbetet i sin helhet och om de områden där ni har er unika kunskap och roll.

Vår analys är att det är av stor vikt att landfokuseringen fortsätter. Det är något Sida har hävdad vid flera tillfällen under de senaste tio åren. Vår roll är att genomföra utvecklingssamarbetet och bidra med kunskap och expertis, sedan ska naturligtvis regeringen avgöra hur det svenska bilaterala biståndet ska utvecklas framöver.

För Sidas styrelse,

Mats Sjöstrand
Styrelseordförande

Charlotte Petri Gornitzka
Generaldirektör