Den svenska biståndspolitikens förändring – en bakgrund, och ett försök till förklaring

nr 4 2024 årgång 52

Det svenska biståndet är inne i en förändringsperiod. Biståndet kopplas starkare till svenska utrikes- och inrikespolitiska intressen med en tydligare ambition att koncentrera biståndet med vikt på närområdet. Ambitionen med denna artikel är att beskriva vad det är som förändras, vilka drivkrafterna bakom förändringen är och varför den sker just nu.

JAN PETTERSSON
är kanslichef vid Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
jan.pettersson@gov.se

Det svenska biståndet är inne i en förändringsperiod. Om det rör sig om ett ”paradigmskifte” eller en större reformering ligger delvis i betraktarens öga och återstår delvis att se då de flesta förändringar ännu inte fått fullt genomslag. På ett övergripande plan kan förändringarna sammanfattas som en starkare koppling av det svenska biståndet till svenska utrikes- och inrikespolitiska intressen och en tydligare ambition att koncentrera biståndet (med vikt på närområdet). Då många av förändringarna inte har ett majoritetsstöd i riksdagen blir ett sammanfattande svar på frågan ”Varför?”, att ett antal samverkande faktorer gjort det möjligt för det största regeringspartiet att få genomslag för sin politik.

Ambitionen med denna artikel är att beskriva förändringen (Vad är det som förändras? Vilka är drivkrafterna bakom förändringen? Varför just nu?). Till stor del beror detta på att biståndspolitiken är just politisk, det handlar därför ofta om val som (precis som uttryckt i bl a Riksrevisionen 2024) inte grundar sig primärt på evidens. I denna artikel görs därför inget försök att värdera förändringarna utifrån den kunskap som finns om när, för vem och under vilka omständigheter bistånd fungerar.[1]

1. Det svenska biståndet har präglats av kontinuitet

Det övergripande målet med det svenska biståndet har alltsedan det för första gången formulerades 1962 varit att minska fattigdomen i världen.[2] Den ursprungliga målformuleringen i den biståndspolitiska propositionen (1962:100) löd ”att höja de fattiga folkens levnadsnivå”, en formulering som sedan konfirmerades i större inriktningsbeslut 1968 och 1978. Det dröjde

Jag vill tacka kollegorna på EBA-kansliet för synpunkter på ett tidigare utkast. Alla återstående sakliga och pedagogiska magplask är mina egna.

1 För en introduktion till detta, se exempelvis Olofsgård (2021), Pettersson (2014) och Riddell (2007). I artikeln hänvisas också löpande till utvärderingar och studier ur olika perspektiv. För en diskussion om politiska lärandeprocesser (puzzling) och diskursiva (powering) processer, se Wood (2015).

2 En grundläggande genomgång av det svenska biståndets historia 1945-75 ges i Berg m fl (2021). Översikter över längre perioder ges i Odén (2006), Stokke (2019) och Pettersson (2022).

sedan 25 år tills målformuleringen ändrades. Politiken för Global Utveckling (PGU) beslutades 2003 och syftade i korthet till att samtliga politikområden skulle bidra till hållbar global utveckling genom en samstämmig politik. Det samlade målet för politiken formulerades som ”att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling”. Det specifika målet för biståndet, som formellt blev ett undermål, var ”att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”.

Revideringen till det i dag övergripande biståndspolitiska målet skedde i alliansregeringens budgetproposition för 2014 i samband med att en ny inriktning för biståndet presenterades i ”Biståndspolitisk plattform” (skrivelse 2013/14:131). Formuleringen, ”att skapa förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck” levde sedan vidare i den socialdemokratiska regeringens ”Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd” (skrivelse 2016/17:60).

Formuleringen av det övergripande målet har, åtminstone fram till sekelskiftet, inte varit föremål för konflikt. Vid samtliga tre propositioner 1962, 1968, 1978 beslutades om både mål och volymmål i enhällighet. Vid beslutet 2003 reserverade sig Moderaterna till förmån för en målformulering om ”snabb fattigdomsutrotning genom uthållig snabb tillväxt” medan Folkpartiet ville göra demokratimålet till övergripande mål för biståndet (2003/04:UU3). Inget parti reserverade sig mot 2014 års målformulering.

Den större avvikelsen från det övergripande målet återfinns hos Folkpartiet/Liberalerna, som åtminstone sedan 1997 har föreslagit att göra demokrati till det övergripande målet för det svenska biståndet.[3] Sverigedemokraterna stöder i stort den övergripande formuleringen, men har sedan 2015 motionerat om ett tillägg om ”att förbättra sina levnadsvillkor utifrån deras grundläggande behov i den omedelbara vardagen”. Detta tillägg förklaras av ett fokus på konkret fattigdomsavhjälpande framför demokrati och mänskliga rättigheter. Rörande övergripande mål är dessa partier alltså på varsin kant.

Det går så klart att hävda att ett övergripande mål kan vara lätt att enas kring, även vid stora grundläggande skillnader. Dock har även de underliggande målen (som över tid har varierat mellan tre och nio mål, ibland uttryckta som delmål, ibland som tematiska områden) inte med någon regelmässighet ändrats vid regeringsskiften. De justeringar och tillägg som gjorts över tid (t ex klimat) förklaras snarare av anpassning till en förändrad omvärld än med partipolitiska skillnader.[4] Den övergripande bilden är därför att det svenska biståndet tidigt 2020-tal var ganska likt det tidiga 1990-talets. Det innebär dock inte att alternativ till rådande ordning saknats, i synnerhet inte hos Moderaterna och Sverigedemokraterna.

[3] Redovisningar av partiers positioner baseras till största del på Utrikesutskottets behandling av motioner i samband med behandling av budgetpropositionen (betänkande UU2 eller motsvarande för tidigare år) fr o m budgetår 1990/91.

[4] En översikt ges i Pettersson (2022).

Moderaterna har sedan 1990-talet pekat på betydelsen av snabb och uthållig ekonomisk tillväxt som ett medel för fattigdomsminskning (ofta formulerat som en kortvarig och bred igångsättning av ländernas egna utvecklingsansträngningar). Sedan antagandet av de hållbara utvecklingsmålen 2015 har partiet argumenterat för en ”nollvision” för biståndet, att gå från bistånd till handel och en önskan att koncentrera biståndet till färre länder. Sedan 2020 läggs stor vikt vid att utgångspunkten i biståndet ska vara Sveriges intressen och värderingar och att främja Sveriges värderingar och principer i utlandet. Här lyfts för första gången att biståndet i ökad utsträckning bör villkoras för återtagande av egna medborgare som blivit utvisade från Sverige.

Sverigedemokraterna har sedan sitt första riksdagsår 2010 argumenterat för en inriktning i biståndet på konkret fattigdomsbekämpning (som vatten, sanitet, och jordbruksutveckling), miljö och humanitärt bistånd i stället för på demokrati och mänskliga rättigheter.

Dessa skillnader talar för att den observerade kontinuiteten i det svenska biståndet bättre beskrivs som stora stabila majoriteter än som konsensus. Detta gäller inte minst synen på biståndets storlek.

2. Storleken på det svenska biståndet

Ambitionen att avsätta en procent av BNI för internationellt bistånd, enprocentsmålet, har ibland kallats ett mål för biståndet. Det är naturligtvis på ett sätt nonsens. Det är ett budgeteringsmål och liknande sådana finns sedan 2024 för försvaret (två procent av BNP) och sedan 1937 i form av finansieringsprincipen att en procent av den totala budgeten vid offentlig ny-, om- och tillbyggnad avsätts för konstnärlig gestaltning. På ett annat sätt har det historiskt varit en så pass viktig principfråga, kanske den viktigaste partiskiljande frågan inom biståndet, att det kan sägas ha skymt diskussionen kring biståndets verksamhetsmål.

Enprocentsmålet uppnåddes för första gången 1975 och fanns, till dess avskaffande år 2023, därmed som ett unilateralt svenskt åtagande under 48 år.[5] För 13 av dessa år (1993–2005) uppfylldes inte målet av hänsyn till inrikes budgetskäl (men med fortsatt ambition att återgå till enprocentsmålet ”när statsfinansiella läget tillåter”).[6] Biståndets andel av BNI var som lägst 0,7 procent (1997). Biståndet understeg även 2015–17 en procent, men då av budgettekniska skäl.

En generell bild sedan 1990-talets början är att Socialdemokraterna i opposition föreslagit inga eller mycket marginella ökningar av biståndsbudgeten. Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Liberalerna, Kristdemokraterna

[5] Målet beslutades år 1968. Proposition (1968:101) angav att ”den totala anslagsvolymen för biståndsändamål budgetåret 1974/75 skall motsvara 1 % av bruttonationalprodukten”. Enprocentsmålet fanns dock med som ett strävansmål redan i Proposition (1962:100).

[6] Vänsterpartiet var ensamt riksdagsparti att föreslå ett kvarhållande vid enprocentsmålet år 1993/94.

och Centerpartiet har antingen stött budgetpropositionen eller föreslagit ökningar, medan Moderaterna och Sverigedemokraterna generellt föreslagit minskningar.[7]

Sedan omkring mitten av 1980-talet har Moderaterna varit emot enprocentsmålet utifrån en principiell hållning att ett politikområdes budget inte ska bestämmas genom ett s k utbetalningsmål. Undantag från denna position har varit i regeringsställning (1991–94, 2006–14) där positionen kan förklaras med förhandlade utfall i formandet av koalitioner, samt i Moderaternas oppositionsbudgetar 2015-19 då partiet stödde enprocentsmålet. Därefter blev kritiken mot enprocentsmålet tydligare. Sedan 2020 har partiet argumenterat för ett ersättande av enprocentsmålet med en fyraårig ram, bestämd på samma sätt som den forskningspolitiska propositionen, samt att utgifterna måste vägas mot behov i Sverige.

Sverigedemokraterna har inte formulerat ett avståndstagande mot ett utbetalningsmål i sig. Från 2010 (partiets första riksdagsår) förespråkade SD ett bistånd på 0,7 procent av BNI (även om budgetförslagen enskilda år varit högre) och sedan 2021 att biståndet bör uppgå till 0,5 procent av BNI. I det gemensamma M-SD-KD förslag till budget som ersatte den socialdemokratiska regeringens budget för 2022 uppgick biståndet dock till en procent av BNI.

Historien visar att enprocentsmålet inte varit heligt i en strikt mening, även om trosbekännelse till målet har uttalats varje gång det frångåtts. På detta sätt är skiftet i samband med budgetpropositionen för 2023 då enprocentsmålet övergavs i såväl princip som praktik både nytt och annorlunda.

3. Biståndets förändrade storlek

Från och med budgetpropositionen 2023 är det totala biståndet bestämt att uppgå till ”som högst” 56 miljarder kr. Precis som tidigare menar regeringen att samtliga utgifter som, enligt OECD/DAC:s regelverk, klassificeras som bistånd ska rymmas inom denna total. Detta innebär att utgifter inom mer än tio av statsbudgetens 27 utgiftsområden (UO) ingår. De största posterna utanför biståndsbudgeten (som är UO 7) är biståndet via EU och vissa kostnader för Sveriges mottagande av asylsökande. Då alla dessa utgifter ska rymmas inom en beslutad nivå blir förändringar i övriga utgiftsområden bestämmande för storleken på UO 7. Det område som har stått för större variationer har historiskt varit migrationsområdet. På detta sätt har UO 7 blivit residualt bestämd.[8]

En avgörande skillnad mot tidigare ordning är att totalen på som mest 56 miljarder inte är föremål för riksdagsbeslut. Det innebär i praktiken att volymen fungerar som ett tak och att utfallet, som främst styrs av variationer i antalet asylsökande till Sverige, kan bli betydligt lägre. Det innebär

[7] Även Ny Demokrati föreslog under sina år i Riksdagen 1991–94 kraftiga minskningar i biståndet. Se Pettersson (2022) för en något mer detaljerad genomgång. Se även Larue (2022).
[8] Se Pettersson m fl (2022) för en genomgång.

också att biståndsbudgeten (UO 7) fortsatt hanteras residualt. Så beräknas exempelvis storleken på UO 7 minska från 48,6 miljarder 2024 till 47,7 miljarder 2026 av inga andra skäl än att kostnaden för asylsökande till Sverige antas vara närmare en miljard högre 2026 än 2024. En enklare och mer effektiv reform hade varit att helt särskilja dessa poster.

En frusen nivå på biståndet skapar ganska snabbt en klyfta mot tidigare ordning. De 56 miljarderna utgör år 2024 och 2026 omkring 0,85 procent respektive 0,77 procent av prognosticerad BNI. En återgång till enprocentsmålet blir över tid svårare att försvara och att få opinionsstöd för (år 2024 utgör skillnaden omkring tio miljarder). Samtliga fyra oppositionspartier höll i sina alternativbudgetar för 2024 dock fast vid principen om ett enprocentsmål (där Vänsterpartiet och Miljöpartiet föreslog ett uppfyllt enprocentsmål redan för 2024, Miljöpartiet vill på sikt också höja biståndet till 1,25 procent av BNI, medan Centerpartiet och Socialdemokraterna vill ha ett återställande över längre tid).

4. Vad är nytt i den nya politiken?

Regeringens inriktning för biståndspolitiken beslutades i december 2023 i form av dokumentet ”Bistånd för en ny era. Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt” och ersätter alltså det tidigare policyramverket från 2016. Utifrån en snäv läsning av prioriterade tematiska områden är det inte självklart att se vad som förändras med den nya politiken. Tabell 1 visar listade priori-

Tabell 1
Prioriterade teman, biståndspolitisk inriktning 2024 och 2016

Reformagendan, 2024	Policyramverket, 2016
Sju tematiska prioriteringar:	Åtta tematiska områden + humanitärt bistånd med fem integrerade perspektiv:
• Fattigdomsbekämpning genom jobbskapande, handel och utbildning • Förbättrad hälsa för de allra mest utsatta • Främja frihet och bekämpa förtryck • Utökat och effektiviserat klimatbistånd • Stärka kvinnors och flickors frihet och egenmakt • Stärkta synergier mellan biståndS- och migrationspolitiken • Stärkt humanitärt stöd för att rädda liv och lindra nöd	• Inkluderande ekonomisk utveckling • Jämlik hälsa • Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer • Miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser • Global jämställdhet • Migration och utveckling • Humanitärt bistånd • Fredliga och inkluderande samhällen • Utbildning och forskning • Rättighetsbaserat, fattiga människors perspektiv • Konflikt-, jämställdhets-, klimatperspektiv

Källa: ”Bistånd för en ny era. Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt” (Bilaga till II:1 A vid regeringssammanträde den 14 december 2023), ”Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd” (Skr 2016/17:60).

terade områden i nuvarande och förra inriktningsbeslut. I många fall är motiveringarna för att prioritera området snarlika och det är ofta fråga om relativa viktförskjutningar mer än avgörande avsteg från en tidigare linje.

De många relativa viktförskjutningarna blir dock samlat till en helhet som ser ganska annorlunda ut än tidigare.

En annan syn på biståndets roll och möjligheter…

Att den socialdemokratiska regeringen år 2016 ersatte den existerande ”plattformen” med ett ”ramverk” motiverades inte så mycket av sakpolitik som av att anpassa biståndspolitiken efter de större internationella överenskommelser som slöts år 2015: Agenda 2030, *Addis Ababa Action Agenda* om utvecklingsfinansiering, klimatavtalet från Paris och Sendairamverket om katastrofriskreducering.[9] Ramverket uttalade en tydlig ambition att knyta samman de tre dimensionerna av hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig – i biståndets fattigdomsbekämpning. Liksom i den tidigare plattformen beskrevs synen på fattigdom som mångdimensionell (i betydelsen att fattigdom utöver brist på materiella tillgångar bl a även definieras av brist på makt och inflytande över den egna situationen, säkerhet och respekt för mänskliga rättigheter) och att utvecklingssamarbetet ska ta sin utgångspunkt i och präglas av fattiga människors perspektiv på utveckling och av ett rättighetsperspektiv. Därutöver tillfördes de tre perspektiven jämställdhet, konflikt och klimat. Det biståndspolitiska ramverket andades på många sätt utvecklingsoptimism, om än med många utmaningar.

Reformagendan är i detta avseende annorlunda. Den bör knappast ses som en ”återgång” till alliansregeringens biståndspolitik, som i stort var en del av en tidigare kontinuitet, även om det då inte uppfattades så, se t ex Sundström (2022). Själva titeln ”Bistånd för en ny era” visar en ambition att anpassa biståndet till en förändrad värld. Den huvudsakliga motiveringen är att de (delvis nya) ”globala behoven ställer nya krav på långsiktighet, transparens och effektivitet i svenskt bistånd”. Även om svenska intressen mer eller mindre uttalat funnits med i den svenska utvecklingspolitiken sedan dess början (t ex Odén 2006, kap 3; Stokke 2019, kap 7) finns en tydlig viktförskjutning mot svenska utgångspunkter där utvecklingssamarbetet beskrivs som ”ett av de viktigaste utrikespolitiska verktygen för att driva och värna svenska intressen och möta de utmaningar som vi och världen står inför”. Detta ligger helt i linje med Moderaternas position sedan början av 2020-talet som beskrevs tidigare.

Den nya inriktningen beskriver inte fattigdomen som mångdimensionell utan utgår från en ganska tydligt materiell definition av fattigdom (även om övriga dimensioner fångas på annat håll och kan sägas samlas i

[9] På samma sätt motiverades ”plattformen” 2014 med att den ”konsoliderar överenskommen politik som tidigare utvecklats inom biståndet och konkretiserar den inriktning för biståndet som fastställs av Sveriges politik för global utveckling (PGU).”

begreppet egenmakt).[10] Även detta kopplar direkt till den vikt som Moderaterna lägger vid snabb och uthållig ekonomisk tillväxt.

En ytterligare skillnad är att biståndet ges en mer transaktionell roll. Det relationella i biståndet begränsas till viss del från att vara en del i ett fungerande bistånd till att röra biståndet som dialoginstrument för att lyfta svenska prioriteringar och värderingar. Begrepp som samverkan, samordning och samstämmighet utgår från svenska prioriteringar mer än tidigare dokument.

…leder till en ny kurs…

Utöver förändringen i hur biståndsbudgeten bestäms och vid sidan av hur enskilda områden påverkas av den nya politiken ser jag tre områden där biståndets övergripande inriktning påverkas.

1. Det svenska biståndet är på väg mot ökad synlighet. Detta uttrycks tydligt som ”genom att kommunicera om Sveriges engagemang och insatser i samarbetsländer ska förutsättningar för stärkta relationer med nyckelaktörer skapas. (…) Strategisk kommunikation och offentlig diplomati är viktiga verktyg för att främja en god Sverigebild och för att bygga motståndskraft mot otillbörlig informationspåverkan riktad mot Sverige. På så sätt förebyggs att felaktig information om Sverige och svenskfinansierade insatser sprids och får fäste.” Att människor som påverkas av bistånd vet vem som är finansiär är så klart bra ur ett transparensperspektiv. Ökad synlighet blir också viktigt i tider av ökad geopolitisk konkurrens, i synnerhet om man har långsiktiga ambitioner i en miljö med stora idémässiga skillnader. Samtidigt kan en vilja att visa upp sitt bistånd komma i konflikt med ett effektivt genomförande, exempelvis i form av mer projektifiering av biståndet och mindre av systembyggande och mindre utrymme för samfinansiering av insatser.

2. Det svenska biståndet är sannolikt på väg mot ny landsammansättning. De länder som Sverige samarbetar med genom biståndet har sällan tillkommit som ett resultat av systematiska val och bortval.[11] Liksom i tidigare dokument anger reformagendan att svenskt bistånd ska finnas där det gör bäst skillnad. Däremot finns skrivningar som pekar på en annan sammansättning av samarbetsländer. Dels anges den främsta geografiska prioriteringen vara Ukraina och närområdet (med aviserat större engagemang i Moldavien, Georgien och Armenien), dels aviseras ett skifte i klimatbiståndet från anpassning mot utsläppsminskning i stora utsläppsländer, dels anges ambitionen att identifiera sektorer där utvecklingssamarbetets och näringslivets intressen sammanfaller och att i dessa sektorer öka samverkan mellan de två. Fullt genomfört styr detta otvetydigt det bilaterala biståndet bort från sviktande låginkomstländer

[10] Likaså saknas de fem tidigare ”integrerade” perspektiven, även om texten bl a anger att jämställdhet ska beaktas i alla relevanta insatser och att hänsyn till klimat- och miljöpåverkan ska tas där så är relevant. Perspektiven finns också fortsatt med i Sidas förordning med instruktion.

[11] Se Kjaer m fl (2023) för en översikt, med specifikt fokus på samarbetsländer i Afrika.

mot medelinkomstländer.[12]

Det svenska biståndet styrs genom s k strategier (i en ganska intern betydelse av ordet, de är inte strategier utifrån vad man utanför biståndet skulle kalla en strategi). Det bilaterala biståndet har 2024 25 bilaterala och åtta regionala strategier. Genom dessa geografiska strategier bedrivs utvecklingssamarbete i totalt 36 länder.[13] I reformagendan anges en minskning av antalet länder där Sverige verkar med bilateralt utvecklingssamarbete till högst 30. Under 2024 har regeringen hittills beslutat att avveckla samarbetet med Burkina Faso, Mali, Sydsudan och Kambodja.

3. Samarbetet med staters regeringar ser ut att öka. Delvis som en effekt av prioriteringen av de länder som har störst utmaningar kanaliseras en liten andel (under tio procent) av det svenska bilaterala biståndet via stater (se figur 4 i Pettersson 2022). I reformagendan prioriteras en ”stärkt regeringsdialog” där så är möjligt. I klartext innebär det ett påverkansarbete på regeringsnivå i stater med regeringar det går att tala med. Prioriterade områden anges vara grundläggande fri- och rättigheter, institutionsbyggnad och frågor om migration och återtagande, men också en dialog för att ”säkerställa förståelse för vad svenska aktörer, så som myndigheter, företag och civilsamhälle, har att erbjuda och få till stånd aktivt samarbete kring svenskt utvecklingssamarbete”. Gissningsvis är dessa länder i stor utsträckning medelinkomstländer. Eftersom det är svårt att tänka sig att en regeringsdialog har avsedd effekt utan ekonomiska incitament är en logisk följd, men samtidigt en spekulation, att detta kan innebära ett ökat statligt bistånd till vissa länder.

…som delvis börjar ta form.

Som framgår av tabell 1 är de prioriterade tematiska områdena liknande de tidigare. Vad som prioriteras inom dessa områden skiljer sig dock bitvis ganska mycket och inom några områden har större förändringar redan skett.

Som noterats ovan har regeringen aviserat en avveckling av det bilaterala samarbetet med Burkina Faso, Mali, Sydsudan och Kambodja och Ukraina har blivit det (historiskt) största svenska samarbetslandet. Forskning utgör inte längre ett tematiskt område, och forskningsanslaget avseende bilaterala samarbeten om kapacitetsbyggnad skars ned redan under slutet av 2022, och anslaget för utvecklingsforskning i Sverige har avvecklats.[14] Många nedskärningar och förändringar avser specifikt medel som används

[12] Jämför policyramverkets ”Utvecklingssamarbetet ska i första hand vara inriktat på de länder som har störst utmaningar och brister vad gäller egna resurser, där behoven är mest omfattande och där svenskt utvecklingssamarbete har störst möjlighet att bidra till målet för utvecklingssamarbetet.” En genomgång av utmaningarna att bedriva ett effektivt bistånd i dessa stater ges bl a i Zürcher (2022).

[13] Sida arbetar även med en strategi för Ryssland, men då Ryssland inte är ett biståndsland ligger detta samarbete inom utgiftsområde 5 (internationell samverkan) och räknas alltså inte som bistånd.

[14] För analyser och utvärdering av svenskt forskningsbistånd, se exempelvis Brodén Gyberg (2023), Fellesson (2017) och Nilsson och Sörlin (2017).

i Sverige. Strategin för informations- och kommunikationsverksamhet är avvecklad[15] och i skrivande stund har Sida ett uppdrag att utreda ett övertagande från svenska civilsamhällesorganisationer av förmedling av bistånd till civilsamhället i partnerländer.

En av de hittills mest omdiskuterade frågorna rör biståndets koppling till handel respektive migration.

Utrikeshandelns roll för ekonomisk utveckling har framhållits i samtliga tidigare inriktningsdokument, men i reformagendan finns en uttrycklig vilja att öka synergierna mellan handelspolitiken och biståndspolitiken och nå bredare relationer bortom biståndet. Som noterades ovan finns det mycket som talar för att detta innebär en förskjutning i utvecklingssamarbetet mot medelinkomstländer. En stor del av detta närmande ligger på UD själv att genomdriva. Regeringens regleringsbrev till Sida för år 2024 innehåller inga konkreta uppdrag på området, men dock ett stort antal redovisningskrav, bl a rörande samspelet mellan offentliga och privata aktörer, inklusive med svenska näringslivet och åtgärder för att öka svenska företags möjligheter att bidra till utveckling i låg- och medelinkomstländer.[16]

Inom migrationsområdet har den mest omdiskuterade delen handlat om förslaget att villkora bistånd för att mottagarlandet ska samarbeta med Sverige i frågor om återtagande av sina medborgare. Medan det tidigare policyramverket hade som huvudsaklig utgångspunkt att bidra till att öka migrationens positiva utvecklingseffekter och minska de negativa effekterna i ursprungsländerna är reformagendan avgränsad till frågor om irreguljär migration, återvändande och tvångsfördrivning, särskilt i avsikt att värna det svenska intresset i frågorna. Regleringsbrevet till Sida ger inte heller här några konkreta uppdrag, men innehåller nio punkter om vad Sida allmänt förväntas göra inom området (exempelvis stärka partnerländernas kapacitet att säkerställa en säker, ordnad och reguljär migration, bekämpa migrantsmuggling och människohandel och stärka förutsättningar för återvändande och hållbar återintegrering).[17]

5. Vad möjliggör denna förändring? Varför nu?

Oavsett om reformagendan bedöms utgöra ett policymässigt paradigmskifte eller ej innehåller den nya politiken en hel del större förändringar. Många av dessa förändringar har i sig heller inte stöd av en riksdagsmajoritet. Hur har denna förändring blivit möjlig? Varför nu?

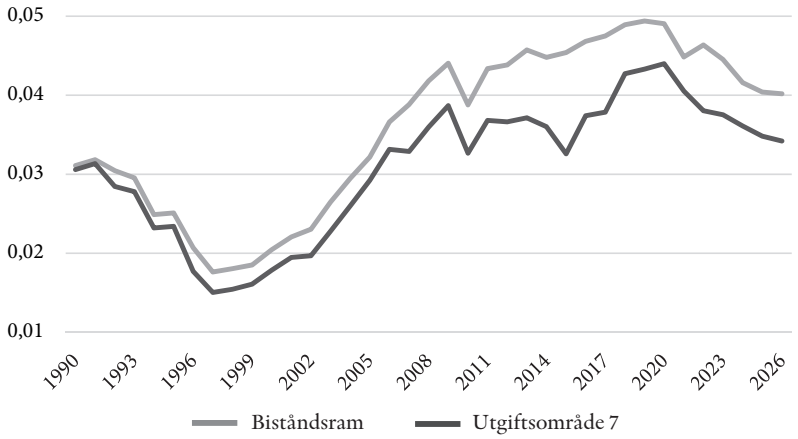
Först och främst krävs själva existensen av alternativ, men politiska skill-

15 För en utvärdering av informations- och kommunikationsanslaget, se Grafström och Strand (2021).

16 En översikt över motiven bakom och storleken på det handelsrelaterade biståndet, samt förslag på tänkbara svenska insatser inom området ges i Kokko och Tingvall (2024). För en analys av det svenska näringslivets roll i biståndet, från tjänsteutförare till en aktör i egen rätt, se Hoff Rudhult (2023).

17 En genomgång av effektiviteten i att villkora bistånd ges i Guillaumont m fl (2023). För en översikt av sambandet mellan migration och ekonomisk utveckling i utvecklingsländer och biståndets roll i detta, se Lucas (2019).

Figur 1
Biståndets andel av statens utgifter



Anm: Andel beräknad som biståndsramens storlek (fr o m 2023 ”total biståndsbudget”) respektive summan biståndsanslag inom Utgiftsområde 7 i relation till samlade utgifter (”summa utgiftsområden” fr o m 1997, dessförinnan ”omslutning”).
Källa: Senast tillgängliga budgetproposition för respektive år (Finansplan respektive Utgiftsområde 7).

nader kan ligga latent utan att vara framträdande i den politiska debatten.[18] Inom biståndet har partipolitiska skillnader uppenbarligen inte varit tillräckligt prioriterade för att partier (läs: Moderaterna) i regeringsställning ska ha drivit fram en förändring. Under innevarande mandatperiod syns förhandlingsutfallet i koalitionsformeringen ha blivit det rakt motsatta. Jag ser, åtminstone, fem samverkande faktorer bakom detta. De är till viss del hypoteser mer än empiriskt grundade förklaringar, men tillsammans skapar de ett möjligt svar på frågan om ”Varför nu?”.

1. *Biståndets ökade betydelse i statsbudgeten.* En möjlig förklaring till att biståndspolitiken inte ändrats i tidigare koalitionsregeringar där Moderaterna ingått är att biståndet inte prioriterats högt av Moderaterna och därför förhandlats bort i formerandet av regeringsunderlag. Detta kan också förklara varför ministerposten för biståndet i regel tillfallit ett annat parti än statsministerposten.[19]

Utifrån en teori för olika politikområdens betydelse (*saliency theory*) studerar Bäck m fl (2011) fördelningen av ministerportföljer i koalitionsregeringar. I deras fall utgår de från politikområdets vikt i partiers valmanifest. Ett alternativ är att försöka definiera betydelsen mer objektivt. Batista (2018) skapar ett mått utifrån legislativ betydelse, budgetomslutning och antal kabinettpositioner och finner att presidenten i koalitioner i Brasilien samlar de tyngsta posterna hos det egna partiet. Figur 1 visar biståndets

[18] För en diskussion kring politisering och avpolitisering i relation till skiften i policyparadigm, se Wood (2015).
[19] Av Sveriges nio koalitionsregeringar sedan 1950-talet har biståndsministern i tre fall varit från samma parti som statsministern: Ulla Lindström (S, 1954–66), Gunilla Carlsson/Hillevi Engström (M, 2006–14) och Johan Forssell (M, 2022–).

andel av statsbudgeten (totalt samt under UO 7) sedan 1990.[20] Detta ger tentativt stöd för hypotesen att ett politikområdes andel i statsbudgeten påverkar ministerns partitillhörighet, i synnerhet om partierna har olika önskad inriktning för området.

2. Nya aktörer att lyssna på. När och hur starkt existerande sanningar (narrativ, eller policyparadigm) ifrågasätts är till stor del beroende av vilka som ses som trovärdiga röster inom området (*locus of authority*). Sådana grupper kan utgöras av regering, regeringskansli, myndigheter, utredningsväsendet, internationella organisationer (t ex OECD), forskning eller civilsamhälle. Betydelsen av trovärdig expertis är större inom mer tekniskt komplicerade områden (se t ex Hall 1993, s 280).

Stokke (2019, s 187) beskriver Sveriges biståndspolitiska konsensus som formad i ”en förvaltning kännetecknad av systematisk planering”, där statliga utredningar matas in i en formaliserad politisk process. Fram till början av 2000-talet tog större biståndspolitiska beslut ofta utgångspunkt i statliga utredningar som remissbehandlades och ledde till propositioner som i sin tur behandlades i riksdagsutskott innan riksdagsbeslut. Ordningen sågs som legitim av politiska aktörer.

Exempel på hur denna ordning ändrades under alliansregeringen ges av Sundström (2022) som studerar relationerna mellan politisk ledning och förvaltning under denna tid. En del bestod i att ta bort Sidas policyinriktade roll (gällande såväl utformning av riktlinjer och strategier som att företräda Sverige i internationella sammanhang), en annan att skapa nya arenor för kunskapsframtagande och policyutformning (exempelvis gruppen av likasinnade politiska ledare (”the Blue Group”), skapandet av Sadev och sedan EBA, och stärkandet av ministerkansliet i relation mot UD:s tjänstemän). Med detta skedde en breddning av de grupper som bidrar till formerandet av den svenska biståndspolitiken.

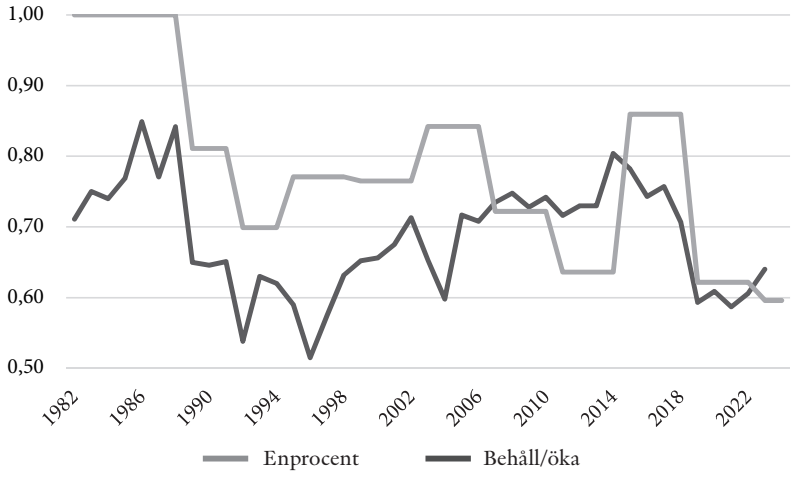
Sedan alliansregeringen har skrivelser ersatt propositioner när ny biståndspolitisk inriktning beslutas. De kan remissbehandlas (men det är inget tvång) och hanteras sedan i relevant utskott där utskottet i sitt betänkande kan reagera på skrivelsen i form av s k tillkännagivanden, men de underställs inte riksdagen för beslut.[21] Den nu aktuella reformagendan togs i stället i form av ett regeringsbeslut och har varken remissbehandlats eller sänts till riksdagen. Det kan alltså hävdas att politikområdet över tid i minskande grad har formats i en inkluderande process. Det kan både ses som ett uttryck för ökad politisering och som bidragande faktor för politisering.

3. En starkare minoritet som vill förändring. Serien ”enprocent” i figur 2 visar stödet i riksdagen för enprocentsmålet (utan hänsyn till förhandlings-

[20] Biståndets bidrag till saneringen av statsfinanserna 1993–2005 framgår ganska tydligt.

[21] Både ramverket och plattformen kritiserades för bristande förankring. Exempelvis skrivs i betänkande 2016/17:UU11 att utskottet ”anser att regeringen borde ha gjort större ansträngningar för att säkerställa en bred politisk uppslutning kring policyramverket, men konstaterar samtidigt att inte heller det biståndspolitiska ramverk som den förra regeringen presenterade för riksdagen 2014 (skr. 2013/14:131, bet. 2013/14:UU20) var parlamentariskt förankrat på det sätt som utskottet här förordar.”

Figur 2
Stöd för enprocentsmålet i riksdagen och stöd för rådande biståndsnivå hos allmänheten.



Anm: Andel (årlig) i Sidas opinionsundersökningar 1982–2023 som svarar att biståndets storlek antingen bör behållas på nuvarande nivå eller bör ökas (”vet ej” borträknade), samt andel riksdagsmandat (per mandatperiod) för partier som vill behålla enprocentsmålet.
Källa: Senast tillgängliga opinionsundersökning av Sida, valstatistik samt läsning av respektive partis budgetmotioner eller biståndspolitiska motioner.

utfall i regeringsbildande). Det är intressant att notera att enprocentsmålet alltid haft ett majoritetsstöd i riksdagen, så även under nuvarande mandatperiod. Inte desto mindre var efter 2022 andelen som ville avskaffa enprocentsmålet historiskt högt.[22]

Biståndets storlek är i grunden svårbestämd, då ambition och åtagande inte är givet av några egentliga ramar alls. De flesta övriga länder, även om de inte uppfyller målet, kan fortsatt relatera sin budget till en överenskommen ambition att över tid uppnå 0,7-procentsmålet. Även om Moderaterna länge kritiserat bestämningsprincipen för biståndets volym var det först 2020 som de formulerade ett konkret alternativ för att bestämma biståndets storlek, i form av en fyraårig budgetram på samma sätt som forskningens storlek bestäms vart fjärde år i forskningspropositionen.[23]

4. *Försvagningen av kontinuitetens försvarare.* Tre center-högerpartier, L, C och KD, har i tidigare koalitionsregeringar agerat försvarare för rådande biståndspolitik. Deras möjligheter till detta är nu mer begränsade än under tidigare koalitionsregeringar. Dels ingår inte C i nuvarande regeringsunderlag, dels har L och KD minskat antalet (gemensamma) mandat från 59 år 1991 via 52 år 2006 och 43 år 2010 till dagens 35. I Ekengren och Oscarsson (2021, tabell 2) redovisas resultat från SOM-undersökningen där respondenter som anger sig stödja KD är mer skeptiska till biståndets storlek än M, enbart SD-väljare är mer positiva till nedskärningar. Det är osäkert om detta håller i större urval och över tid, men är ändå möjliga tecken på en

[22] Jag räknar här L och KD som principiella anhängare av enprocentsmålet även efter 2022.
[23] Dagens nivå på 56 miljarder är dock inte resultatet av en sådan ordning och nivån motiveras heller inte i budgetpropositionerna för 2023 eller 2024.

förändrad väljarbas hos KD, även om partiets principiella position fortsatt är för enprocentsmålet.

5. En svängning i opinionen. Opinionsstödet för bistånd (mätt som stöd för biståndets storlek) har traditionellt varit starkt i Sverige. I de opinionsundersökningar som Sida genomfört sedan 1982 har stödet aldrig varit lägre än 50 procent (1996). Ur tidsserien ”behåll/öka” i figur 2 går det att identifiera två perioder av biståndsskepticism, mellan tidiga 1990 och tidiga 2000, samt en från omkring 2019. Den första periodens början sammanfaller med regeringen Bildt (1991–94). Det fanns alltså mer folkligt stöd än tidigare år att reformera biståndspolitiken, men biståndsministern (Alf Svensson) var en varm anhängare av enprocentsmålet. Under regeringen Reinfeldt (2006–14) var det folkliga stödet för bistånd högre medan dagens reformagenda sker i en tid av lägre stöd för biståndets storlek.

6. Slutord

I sammanfattning har alltså det bärande regeringspartiet påbörjat en reformering av ett politikområde som det sedan länge velat reformera, ett område som över tid blivit budgetmässigt viktigare, som i ökad grad politiserats, där partiets linje i stort fått stöd av ytterligare ett parti, och där stödet för reformering hos allmänheten är större än på länge. Utan att bli alltför cynisk går det också att hävda att det geopolitiska skiftet, främst genom Rysslands invasion av Ukraina, öppnat ett möjlighetsfönster för reformering av biståndet.

Det alternativ som presenteras i nuvarande inriktningsdokument framstår för mig som ett sammanhållet alternativt idéprogram, ett policyparadigm, för biståndet. Vilken effekt de aviserade förändringarna över tid får, om paradigmskiftet realiseras, återstår dock att se.

REFERENSER

Batista, M (2018), ”Who Gets What and How Does it Matter? Importance-weighted Portfolio Allocation and Coalition Support in Brazil”, *Journal of Politics in Latin America*, vol 10, s 99–134.

Berg, A, U Lundberg och M Tydén (2021), *En svindlande uppgift – Sverige och biståndet 1945–1975*, Ordfront förlag, Stockholm.

Brodén Gyberg, V (2023), *Sweden’s Research Aid Policy : The Role of Science in Development*, Routledge, London.

Bäck, H, M Debus och P Dumont (2011), ”Who Gets What in Coalition Governments? Predictors of Portfolio Allocation in Parliamentary Democracies”, *European Journal of Political Research*, vol 50, s 441–478.

Ekengren, A-M och H Oscarsson (2021), ”Biståndsviljan försvagas”, i Andersson, U, A Carlander, M Grusell och P Öhberg (red), *Ingen anledning till oro (?)*, SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Fellesson, M (2017), ”Research Capacity in the New Global Development Agenda”, EBA-rapport 2017:08, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Stockholm.

Grafström, M och C Strand (2021), ”Informerad eller kunnig: Utvärdering av insatser för information och kommunikation om bistånd 2010–2020”, EBA-rapport 2021:06, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Stockholm.

Guillaumont, P, M Boussichas och A Dsouza (2023), ”The Evolution of Aid Conditionality: A Review of the Literature of the Last Twenty Years”, underlagsrapport, september 2023, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Stockholm.

Hall, P (1993), ”Policy Paradigms, Social

Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol 25, s 275–296.

Hoff Rudhult, M (2023), "SIDA VID SIDA? Svenska företag i biståndsverksamheten, 1946–2013", doktorsavhandling, Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Kjaer, A M, J Pettersson och E Tjønneland (2023), "Scandinavia's Choices of Partner Countries in Africa. Is the Poverty Criterion Still Dominant?", *Danish Foreign Policy Review* 2023, s 116–145, DIIS – Danish lnstitute for lnternational Studies, Köpenhamn.

Kokko, A och P Tingvall (2024), "Aid for Trade: En forskningsöversikt med rekommendationer för svenskt bistånd", underlagsrapport, april 2024, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Stockholm.

Larue, T (2022), "Riksdagspartierna och biståndet: konflikt eller konsensus?", underlagsrapport, juni 2022, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Stockholm.

Lucas, R E B (2019), "Migration and Development: The Role for Development Aid", Delmi Research Overview 2019:5, Stockholm.

Nilsson, D och S Sörlin (2017), "Research Aid Revisited – A Historically Grounded Analysis of Future Prospects and Policy Options", EBA-rapport 2017:07, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Stockholm.

Odén, B (2006), *Biståndets idéhistoria. Från Marshallhjälp till milleniemål*, Studentlitteratur, Lund.

Olofsgård, A (2021), "Utvecklingsbistånd – vad säger forskningen om dess effekter och potential?", *Ekonomisk Debatt*, årg 49, nr 4, s 6–21.

Pettersson, J (2014), "Det internationella biståndets roll för demokratisk och ekonomisk utveckling", i Oskarsson, S och S Widmalm (red), *Myt eller verklighet? Om samband mellan demokrati och ekonomisk tillväxt*, Studentlitteratur, Stockholm.

Pettersson, J (2022), "Sweden's Development Policy since 1990: A Policy Paradigm Shift Waiting to Happen?", *Forum for Development Studies*, vol 49, s 399–433, doi: 10.1080/08039410.2022.2112279.

Pettersson, J, H Malm Lindberg och M Hårsmar (2022), "Avräkningar från biståndet för migrationskostnader i Sverige: vad vet vi?", underlagsrapport till EBA, december 2022, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Stockholm.

Riddell, R C (2007), *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press, Oxford.

Riksrevisionen (2024), "Sveriges internationella bistånd – uppföljning, utvärdering och rapportering", RiR 2024:4, Stockholm.

Stokke, O (2019), *International Development Assistance: Policy Drivers and Performance*, EADI Global Development Series, Palgrave MacMillan, Cham.

Sundström, G (2022), *Brutet förvaltningskontrakt. Om metastyrning av svensk biståndsförvaltning*, Studentlitteratur, Stockholm.

Wood, M (2015), "Puzzling and Powering in Policy Paradigm Shifts: Politicization, Depoliticization and Social Learning", *Critical Policy Studies*, vol 9, s 2–21.

Zürcher, C (2022), "Evidence on Aid (in)Effectiveness in Highly Fragile States: A Synthesis of Three Systematic Reviews of Aid to Afghanistan, Mali, and South Sudan, 2008–21", WIDER Working Paper 2022/160, Helsingfors, https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/293-5.