



Nationalekonomiska institutionen
EKONOMIHÖGSKOLAN VID
LUNDS UNIVERSITET

Kandidatuppsats
Augusti 2005

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

—

En studie över hur svenskt bistånd inverkar på
Sri Lankas tillväxt och fattigdomsbekämpning

Handledare
Anders Danielson

Författare
Maria Holmlund

~ Sammanfattning ~

Med anledning av att Sida, och sålunda Sverige, utformat en ny biståndsstrategi i Sri Lanka, vilken i många avseende strider mot dess föregångare, syftar denna uppsats till att undersöka dess inverkan. Den nya strategin präglas av en återgång till ett kapitalfundamentalistiskt synsätt där den ekonomiska sektorn sätts i fokus, vilket markant frångår sin föregångare som snarare såg till utbildningsområdet och missgynnade grupper på landsbygden. Strategins inverkan analyseras i tre separata avsnitt, först utifrån ett teoretiskt perspektiv med the Human Capital Approach och strukturstabilitetsteorin som referensramar. Därefter analyseras strategin med utgångspunkt i den svenska biståndspolitik som genom biståndspropositionen 2003 grundligt omdefinierats, och där svenskt bistånd idag agerar utifrån en global kontext. Slutligen ses strategin i den internationella biståndskontexten gentemot Sri Lanka, där en diskussion förs huruvida arbetsfördelning föreligger mellan de stora biståndsgivarna eller snarare likformade strategier.

Uppsatsen kommer till slutsatsen att Sidas biståndspolitik i Sri Lanka inte är optimalt utformad för att nå det uppsatta målet om en hållbar ekonomisk utveckling som kommer de fattiga till del. Strategin är ej kompatibel med de teorier som uppsatsen begagnar sig av, främst då humankapitalet har fått en allt mer marginaliserad roll. Stora skillnader finns även mellan Sidas strategi och svensk biståndspolitikens riktlinjer, där svenskt bistånd idag fokuserar på individnivå riktat sig Sidas strategi tydligt in sig på den övergripande nivån. I den samlade biståndsprofilen Sri Lanka uppvisar är Sidas strategi ett bra komplement, även om den tagen ur sitt sammanhang uppvisar en avvikande bild. Sidas strategi i Sri Lanka är inte representativ för svensk biståndspolitik, och utifrån uppsatt ramverk ej heller den optimala för att stärka landets tillväxt och fattigdomsbekämpning.

Keywords: Sri Lanka, Sida, bistånd, fattigdom

~ Innehållsförteckning ~

~ Förkortningar ~.....	5
~ Figurer och tabeller ~	6
I~ Inledning ~.....	7
1.1 Syfte och frågeställning.....	7
1.2 Teori	8
1.3 Metod och material	9
1.4 Avgränsning	10
1.5 Disposition	10
II~ Bakgrund ~	11
2.1 Fattigdom	11
2.2 Sri Lanka	12
2.2.1 Konflikten	14
2.2.2 Regionala skillnader.....	15
2.3 Human Development Index	15
III~ Teoretiskt ramverk ~	18
3.1 Teori	18
3.1.1 The Human Capital Approach	18
3.1.2 Humankapitalets roll i strukturabiliteten	21
3.1.3 Biståndsteori.....	23
3.2 Sveriges förändrade syn på bistånd.....	25
3.2.1 Det tidiga biståndet	25
3.2.2 Den svenska synen på tillväxt och fattigdom.....	27
3.2.3 Den nya biståndspolitikerna	28
3.3 Sri Lankas bistandsprofil.....	30
3.3.1 Japan.....	30
3.3.2 Asian Development Bank	32
3.3.3 The World Bank International Development Association	33
IV~ Empiri ~	35
4.1 HDI i Sri Lanka.....	35
4.1.1 Förväntad livslängd.....	36
4.1.2 Kunskap och utbildning	39
4.1.3 Levnadsstandard.....	42
4.1.4 Komparativ statistik	44
4.2 Sidas förändrade strategi i Sri Lanka	45
V~ Analys ~	49
5.1 Teoriernas syn på den förändrade strategin	49

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

5.2 Sidas förändrade strategi i förhållande till den nya svenska biståndspolitikens	53
5.3 Den svenska strategin i internationell jämförelse	56
VI- Slutsats ~	58
~ Referenser ~	61
~ Appendix ~	64

~ Förkortningar ~

ADB	Asian Development Bank
CAS	Country Assistance Strategy
DAC	Development Co-operation Directorate
GDP	Gross Domestic Product
GNP	Gross National Product
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Reports
ICP	International Comparison Program
IDA	International Development Association
IMF	International Monetary Fund
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PA	Peoples Alliance
PPP	Purchasing Power Parity
PRS	Poverty Reduction Strategy
RSL	Regaining Sri Lanka
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SLFP	Sri Lanka Freedom Party
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
UNP	United Nation Party
USD	United State Dollar
WB	World Bank
WHO	World Health Organization

~ Figurer och tabeller ~

Figurer

Figur 4.1.1 HDI utveckling i Sri Lanka och Indien	35
Figur 4.1.1.1 Förväntad livslängd för kvinnor och män i Sri Lanka.....	37
Figur 4.1.1.2 Spädbarnsdöd per 1000 födda barn	37
Figur 4.1.1.3 Dödsfall med alkoholrelaterade leverskador	38
Figur 4.1.2.1 Andel läskunniga i Sri Lanka	40
Figur 4.1.2.2 Andel inskrivna i primärskolan	41
Figur 4.1.2.3 Arbetslösheten i Sri Lanka	42
Figur 4.1.3.1 GDP per capita i PPP år 2002.....	43
Figur 4.2.1 Sidas förändrade utbetalningar inom utbildning och MR	48

Tabeller

Tabell 4.1.1.1 Antal sjukhus och läkare i Sri Lanka.....	38
Tabell 4.1.1.2 Resurser som läggs inom hälsoområdet.....	39
Tabell 4.1.2.1 Antal offentliga respektive privata skolor.....	41
Tabell 4.1.2.2 Resurser som läggs inom utbildningsområdet.....	42
Tabell 4.1.3.1 GDP utveckling och andel investering.....	44
Tabell 4.1.4.1 Socioekonomiska indikatorer Sri Lanka och Södra Asien.....	44
Tabell 4.1.4.2 Befolkningstillväxt.....	45
Tabell 4.2.1 Sidas sektorstöd 1998 - 2004.....	47

I

~ Inledning ~

Idag lever 80 % av världens befolkning i utvecklingsländer, år 2050 beräknas över 90 % göra det. Ansvaret för utvecklingsländernas utveckling ligger till stor del på de utvecklade länderna, då koloniseringen i högsta grad påverkat många av dagens utvecklingsländer samt då de 20 % av världens befolkning som lever i utvecklade länder förbrukar 80 % av världens tillgångar. Alltsedan andra världskriget har de utvecklade länderna i allt större utsträckning börjat uppmärksamma bistånd som ett medel att stödja utvecklingsländerna i deras utveckling. Synsättet på och teorierna om hur bistånd skall placeras för att på bästa möjliga sätt främja tillväxten och bekämpa fattigdomen har under dessa år skiftat, för att idag ta en väldigt omfattande utformning. Sverige har under många år haft en framträdande roll i dessa sammanhang, och har idag som första OECD DAC medlem antagit en biståndspolitik som syftar till jämlik och hållbar global utveckling.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är se till den svenska biståndspolitikens gentemot Sri Lanka. Den svenska strategin förändrades 1999 i en riktning som till stora delar skiljer sig från den som tidigare förts. Min avsikt är att se hur denna strategi stödjer tillväxten och fattigdomsbekämpningen i Sri Lanka, vilket har varit det övergripande målet med både dagens strategi och dess föregångare. Mina problemformuleringar är:

- Hur ser teorierna på den förändrade strategin som Sida för i Sri Lanka, sett till landets tillväxt och fattigdomsbekämpning?

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

- Hur ställer sig denna strategi gentemot den nya svenska biståndspolitikerna?
- Hur ter sig denna svenska strategi i jämförelse med de stora bidragsgivarna till Sri Lanka samt den internationellt rådande biståndspolitikerna?

Genom att besvara dessa tre frågor avser jag att besvara min huvudsakliga frågeställning:

- Vad har det inneburit att den svenska strategin i Sri Lanka ändrat karaktär, och vilken inverkan har detta på landets tillväxt och fattigdomsbekämpning?

1.2 Teori

Sri Lankas ovanliga utveckling med en politik tydligt fokuserad på socioekonomiska faktorer har inte resulterat i förväntad ekonomisk tillväxt. För att besvara min frågeställning har jag utifrån detta valt en teori som ser till vikten av humankapitalets utveckling och dess roll i den ekonomiska tillväxten, the Human Capital Approach. Denna har jag valt att komplettera med Strukturstabilitetsteorin som ser humankapitalet som en viktig beståndsdel i ett integrerat samhälle. Valet av denna teori grundar sig i att humankapitalet här blir en komponent bland flera som anses nödvändiga för utveckling. Då uppsatsen syftar till att se hur biståndspolitikens utformning påverkar har jag även fört in de rådande riktlinjerna bland världens stora biståndsgivare, vilka jag till viss del likställt med en teori. Många teorier inom detta ämne är högst relevanta och intressanta, att valet föll på de jag i uppsatsen kommer att begagna mig av grundar sig i att de delar min syn på utveckling.

1.3 Metod och material

För att utröna hur utvecklingen i Sri Lanka tagit sig uttryck har jag i huvudsak utgått från statistik. Denna sekundärdata kommer främst ifrån Sri Lankas Centralbank, Department of Census and Statistics i Colombo, Human Development Report och Statistics Division, UN. Tillförlitligheten på den nationella statistiken från Sri Lanka kan dock ifrågasättas. Detta grundar jag dels på att statistik inom samma område ibland skiftar beroende på vilken källa man använder sig av, dels är mörkertalet inom exempelvis arbetslösheten stor och Sida framför i sin årsrapport 2004 även tvivel på tillförlitligheten. Jag har trots ovan nämnda tvivel utgått från dessa i brist på alternativ. Källor till statistiken gällande bistånd till Sri Lanka ifrån Sverige härstammar uteslutande från Sidas egen statistik. Övriga biståndsgivande länder och organisationers statistik har hämtats från respektive hemsida. Litteratur rörande strategier och policys kommer huvudsakligen från Sida samt det svenska Utrikesdepartementet.

För att på ett adekvat sätt kunna mäta humankapitalets utveckling i Sri Lanka, och komparera denna med andra länder har jag valt att använda mig av Human Development Index. Detta mått anser jag ta upp viktiga grundläggande delar av humankapitalet, och visar en övervägande rättvis bild över utvecklingstillståndet i landet i fråga. Genom att bryta ned de tre beståndsdelarna till måttet, har jag försökt finna bakomliggande orsaker till varför utvecklingen tagit den riktning som den gjort.

Uppsatsen lägger stor vikt vid de valda teorierna och den politik som präglat biståndspolitikerna över åren. Prövning av den nya strategin som Sida för i Sri Lanka utgår till merparten utifrån dessa. Trots att jag genom uppsatsen strävar efter att se hur utformningen på biståndspolitik påverkar har jag inga normativa ambitioner, utan denna uppsats är teorikonsumerande.

1.4 Avgränsning

Syftet med uppsatsen är att se till hur svenskt bistånd stödjer tillväxten och fattigdomsbekämpningen i Sri Lanka, trots detta har jag valt att inte utgå från fattigdomsmått. Detta grundar jag på att det främst är humankapitalets roll i de olika biståndsstrategierna som står i centrum i denna uppsats. Jag har även medvetet valt att inte ta upp den ojämlika fördelningen av resurser samt den påtagliga skillnaden som Sri Lanka uppvisar mellan urbana och rurala områden. Detta ställningstagande innebär inte att vikten av dessa problemområden är mindre för landets utveckling, utan avgränsningen var nödvändig att göra då uppgiften annars vida skulle överstiga en kandidatuppsats.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds i kapitel 2, *Bakgrund*, med att tydliggöra begreppet fattigdom för att sedan följas av en presentation av Sri Lanka och HDI måttet. I kapitel 3, *Teoretiskt ramverk*, redogörs de teorier som uppsatsen bygger på samt en genomgång av den svenska biståndspolitik och hur de stora bidragsgivarna i Sri Lanka utformar sin biståndspolitik. I efterföljande kapitel 4, *Empiri*, ges en överblick över Sri Lankas utveckling utifrån HDI måttet och en redogörelse för Sidas biståndspolitik i Sri Lanka. Kapitel 5, *Analys*, är det kapitel som utifrån tidigare presenterade kapitel analyserar med utgångspunkt i ställda problemformuleringar. Avslutningsvis ges i kapitel 6, *Slutsatser*, det resultat och besvarande av frågeställning som analysen ligger till grund för.

II

~ Bakgrund ~

Detta kapitel inleder med att definiera fattigdom på det vis begreppet genom uppsatsen kommer att användas, samt tydliggöra fattigdomens inverkan på utveckling och tillväxt. Därefter ges en kort bakgrund till situationen i Sri Lanka, och avslutningsvis klargörs HDI måttet.

2.1 Fattigdom

Fattigdom är ett problem som idag berör mer än 2.8 miljarder av världens befolkning. Karakteristika på fattigdom är inte endast en låg inkomst, utan den måste ses i hela sin kontext där levnadssituationen för dessa fattiga människor präglas av en låg levnadsstandard. Fattigdom består inte bara av den materiella fattigdomen där mat, sjukvård och kampen för överlevnad varje dag gör sig påmind, utan innefattar även en annan dimension. Den ständiga osäkerheten, där omgivningen genom krig, naturkatastrofer och epidemier hotar en redan utsatt tillvaro. Ett samhälle där en stor del av befolkningen lever under dessa förutsättningar uppvisar en tillväxttakt som är hämmad av denna fattigdom, då de mänskliga resurserna inte kan utnyttjas i sin fulla potential.

Att bekämpa fattigdom innebär att utvecklingen och tillväxten i samhället stimuleras. Utbredd fattigdom leder till ekonomisk ineffektivitet, dels genom att det aggregerade sparandet i landet blir lägre då det är medelklassen som står för den största andelen sparande, efterfrågan på nationellt producerade varor är lägre då rika tenderar att efterfråga lyxvaror som är producerade utomlands, samt då färre kvalificerar sig för lån begränsas de fattigas möjlighet att starta företag och deras barns utsikter till utbildning. Även en ineffektiv allokering av resurser

förhindrar effektivt utnyttjande såsom av land, då de mest effektiva jordbruken visat sig vara de små och medelstora. (Todaro et al, 2003:210) Höjd levnadsstandard skulle även gagna det politiska systemet då även den fattigare delen av befolkningen skulle ha möjlighet att delta, eftersom alternativkostanden nu inte skulle vara lika höga som tidigare. Genom ett ökat deltagande skulle det elitstyrda samhället, som man tenderar att få i ojämlika samhällen, ta mer jämlika proportioner, där inte endast de redan rika gynnas utan möjligheter för de fattiga skapas. Att bekämpa fattigdom och ojämlikhet innebär därför i förlängningen att den ekonomiska tillväxten gynnas.(Todaro et al, 2003:227)

Bekämpning av fattigdomen kan därför förväntas innehålla fler än rent ekonomiska aspekter, där befolkningen ses som en tillgång och en del av utvecklingen. Genom att främja en mer rättvis fördelning av inkomster och tillgångar, samt lägga resurser på en höjning av levnadsstandarden hos befolkningen stimuleras den ekonomiska tillväxten. Detta ger att policys för att gynna utvecklingen i ett land kan förväntas rikta in sig på de nyckelsektorer som domineras av fattiga, såsom den rurala befolkningen, då främst kvinnor och barn, samt jordbruket. Insatser för att höja levnadsstandarden för de allra fattigaste, exempelvis genom tillgång till grundläggande skolgång och sjukvård, genererar inte bara en friskare och mer utbildad befolkning, utan även en bättre förberedd arbetsstyrka för att möjliggöra utvecklingsprocessen i landet. Mänsklig utveckling är idag så mycket mer än förändringar i GNP. Det handlar om att skapa möjligheter för alla individer att leva ett liv som de själva värdesätter. Det är invånarna som är nationens välfärd, och ekonomisk utveckling skall ses som ett medel att utöka deras fria val. (HDR, 2001)

2.2 Sri Lanka

Sri Lanka har sedan sin självständighet 1948 bedrivit en politik fokuserad på utvecklingsstrategier, ekonomiska policys samt socioekonomisk utveckling. Landet har en parlamentarisk demokrati med stark presidentmakt, där

statsförvaltningen är centraliserad, ineffektiv och hierarkisk. (Sida, 2002:4) Utvecklingspolitik har bedrivits av de olika partierna, vilka har använt väldigt olika medel. United Nation Party (UNP) bedriver en mer liberal politik, medan Sri Lanka Freedom Party (SLFP) står för en socialdemokratisk radikal politik. SLFP var vid makten mellan 1956-77, med endast ett kort avbrott, vilket resulterat i att Sri Lankas ekonomi präglats av statliga interventioner. Däremot fästes stor vikt vid hälsoaspekterna för landets invånare, samt den demografiska utvecklingen, vilket lett till en unik förbättring av den mänskliga utvecklingen i landet som befinner sig på en nivå högt över den normala för ett utvecklingsland. Den ekonomiska tillväxten led emellertid av en ineffektiv offentlig sektor samt en begränsad expansion av den privata sektorn. Sedan 1977, med UNP vid makten, har landet genomgått en liberaliserande ekonomisk reform för att öka den privata sektorns delaktighet i ekonomin, något som resulterat i viss ekonomisk tillväxt men på bekostnad av välfärden och inkomster. UNP satt vid makten fram till 1994, men deras strukturanpassningsprogram (SAP) var inte väl mött då man överträdde de mänskliga rättigheterna, bedrev autoritärt styre samt stärkte ojämlikheten i landet (Ahmad, 1999:9)

När SLFP åter kom till makten 1994 genom Peoples Alliance (PA), en sammanslutning av flera vänsterorienterade partier, togs flera initiativ att bygga upp statliga institutioner för mänskliga rättigheter, och det demokratiska utrymmet utvidgades. (Sida, 2003:11) Den PA ledda regeringen försökte likt UNP att gå mot en allt mer marknadsorienterad ekonomi, men med större tyngd på fattigdomsbekämpning och social jämlikhet. UNP återtog makten 2001, men presidenten är från oppositionen SLFP. Samarbetet dem emellan, i synnerhet presidenten och premiärministern, är komplicerat vilket ytterligare har försvårat fredsprocessen i landet. Den demokratiska traditionen är väl etablerad i landet, men trots detta domineras politiken av ett fåtal familjer vilket utesluter stora grupper från makten. I de södra delarna av landet är det politiska klimatet polariserat med ett stort avstånd mellan styrande och folket. I de norra delarna råder autokratiskt styre av de tamilska tigrarna (LTTE). (Sida, 2002:4)

2.2.1 Konflikten

Konflikten mellan LTTE och Sri Lankas styrande har sitt ursprung i den diskriminerande politik som regeringen fört sedan 1950 talet. Genom införandet av singalesiskan som officiellt språk uteslöts tamilerna från utbildning och arbete. Under de kommande 25 åren lyckades inte regeringen skydda denna minoritet, och trots att det tamilska språket erkändes som ett officiellt språk 1980 gav detta endast marginell effekt. (Gunawardna, 2003) Konflikten mellan LTTE och de styrande bröt ut i början av 1980 talet, och dess allt mer våldsamma natur kom att döda upp mot 60 000 människor, hundratusentals har tvingats fly eller skadats. Kriget har inneburit ett allvarligt övertramp mot de mänskliga rättigheterna, där kvinnor och barn är särskilt utsatta. Förstörelsen i de krigsdrabbade områdena är utbredd, och behovet är stort för återuppbyggnad av såväl skolor och sjukhus, som elförsörjning och infrastruktur. Inte minst är behovet stort av att röja undan de minor som i stora områden är utplacerade. Fredsprocessen startade med undertecknande av en vapenvila 2002 där Norge gjorde en insats som medlare, där den stora utmaningen ligger i att finna en långsiktig hållbar lösning. Tsunamikatastrofen 2004 medförde nya öppningar i förhandlingarna, där LTTE nu har erkänt den styrande regeringen, och President Chandrika Bandaranaike Kumaratunga försöker nu få in LTTE i det demokratiska systemet. (Asian Tribune)

Den långa konflikten har hämmat landets ekonomiska tillväxt. De resurser som lagts på kriget hade gjort mer nytta i utvecklingssammanhang, dessutom står förluster även att finna i de av konflikten berörda områdena som inte har kunnat producera i vanlig takt, främst fisket har blivit berört. Ytterligare resurser som förstörts i samband med konflikten är de fysiska som sjukhus, infrastruktur och fungerande städer, men även mänskliga resurser har i stor utsträckning gått förlorade. Sammantaget har detta haft en betydande påverkan på landets utveckling och tillväxt, trots detta kan landet uppvisa en GNP som är den näst starkaste i Sydasiens med en årlig tillväxt på ca 5 % under 1990 talet.

2.2.2 Regionala skillnader

Sri Lanka är ett land som trots sin relativt höga GNP och sina framgångar inom hälsa, utbildning och demografi har en befolkning där 45 % lever på under \$2 om dagen (UNDP). Dock har landets ambitiösa välfärdspolitik resulterat i att majoriteten av befolkningen, både pojkar och flickor, har tillgång till gratis grundläggande undervisning samt sjukhusvård, men kvaliteten på dessa tjänster har under senare år försämrats kraftigt i olika regioner. Stora skillnader går att finna mellan de regioner som var berörda av konflikten och de som inte var det. Den stora andelen fattiga i landet lever på landsbygden, 90 %, och under 1990 talet har fattigdom mätt i inkomst per capita ökat. Till stor del beror denna utveckling på konflikten som resulterat i upp mot 800 000 internflyktingar, samt de ineffektiva rådande institutionella och strukturella faktorerna. (Sida, 2002:3)

De stora regionala skillnaderna innehar ett geografiskt mönster, där de mer välställda bor närmre Colombo, och ju längre bort man kommer desto fattigare blir regionerna. Detta kan förklaras utifrån det faktum att det brittiska kolonialstyret lade störst resurser på att bygga ut infrastruktur i den västra delen av landet. Idag yttrar sig detta hub and spoke system i att landets industrier i hög grad är koncentrerade till den västra regionen, nära Colombo och Gampaha. Fattigdomen beror dock inte bara på det faktum att industrierna är koncentrerade till denna region, utan att även elförsörjning, kommunikation, vattenledningar samt avlopp tenderar att få sämre kvalitet ju längre bort från Colombo regionen ligger. (UNDP, 1998)

2.3 Human Development Index

Tillväxt och utveckling har allt sedan andra världskriget definierats på olika vis, där tyngdpunkten på vilka komponenter som är viktiga delar av processen förändrats. Den kapitalfundamentalism som präglade de klassiska utvecklingsteorierna med början under 1950 – 60 talet såg utveckling ekvivalent med ekonomisk tillväxt. Teorierna fokuserade på investeringar, sparande och

utländskt kapital som de grundläggande beståndsdelarna i processen. Sett utifrån detta perspektiv ter det sig naturligt att tillväxt bäst mäts i termer av ekonomiska framgångar, och bruttonationalprodukten per invånare (GNP per capita) är ett mått som över åren tagit denna roll. Över tiden har dock teorierna utvidgats för att innefatta andra beståndsdelar och större vikt fästes nu vid de mänskliga resurserna. Ekonomisk tillväxt är en viktig del av utvecklingsprocessen, men utan en hälsosam befolkning försvåras inte bara tillväxtprocessen, utan steget till ett utvecklat land är fortfarande långt. För att kunna mäta utveckling i termer av den mänskliga utvecklingen har United Nations Development Program (UNDP) arbetat fram ett nytt ambitiöst mått, Human Development Index (HDI).

HDI rankar alla länder på en skala från 0 (lägsta mänskliga utveckling) till 1 (högsta mänskliga utveckling), baserat på följande tre beståndsdelar. Den första beräknar chanserna för ett långt och hälsosamt liv, vilket mäts i förväntad livslängd, statistiken till denna post kommer från nationella statistikbyråer och förbereds sedan vidare av United Nation Population Division. Den andra mäter kunskap och utbildning, vilket mäts i hur många procent av befolkningen över 15 år som är läskunniga, samt antal skolår befolkningen i genomsnitt går. Dessa siffror kommer även de från nationella statistikbyråer samt UNESCO och 2002 Revision of World Population Prospects, UN 2003. Svårigheten är här den skiftande kvaliteten som olika länder uppvisar i sitt utbildningssystem, ett faktum som ej visar sig i statistiken. Den tredje beståndsdelan ser till levnadsstandarden, vilken mäts som GDP per capita omräknat i köpkraft PPP (Purchasing Power Parity), vilket eliminerar skillnaderna i nationella prisnivåer. Dessa data kommer från Världsbanken som i sin tur baserar siffrorna på den senaste International Comparison Program (ICP) undersökningen samt GNP i lokala valutor från nationell statistik (UNDP).

Genom HDI möjliggörs att se hur levnadsstandarden är runt om i världen, sett mer än till endast inkomst, vilket kan vara ett vilseledande mått då ojämlik distribution ej framgår av GNP per capita. HDI visar att en större del av samhället är delaktiga i utvecklingen något som premieras då *"if economic growth is human development, then without participation, we could have economic growth without development"*(Todaro et al, 2003:715). För att på optimalt sätt kunna mäta

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

långsiktiga förändringar beräknas HDI över femårsintervaller, då UNDP anser att mätningar varje år kan ge missvisande siffror då förändringar i siffrorna inte alltid speglar de faktiska förändringarna i landet på kort tid (UNDP).

III

~ Teoretiskt ramverk ~

I detta kapitel presenteras inledningsvis de teoretiska tankebanorna som ligger till grund för denna uppsats. I det följande redogörs även för den förändring som skett inom svensk biståndspolitik sedan dess start under 1960 talet och slutligen ges en bild över hur biståndspolitiken till Sri Lanka, utifrån dess största biståndsgivare, ser ut. Kapitlet syftar till att visa på de väsentliga beståndsdelarna i biståndspolitiken som avser att minska fattigdomen och därigenom befrämja tillväxten, samt att ge läsaren en förförståelse till det ramverk som senare används i analysen

3.1 Teori

Den starka kopplingen mellan fattigdom och tillväxt kan förklaras utifrån olika perspektiv och teorier. I detta avsnitt presenteras de teorier som ligger till grund för den kommande analysen, the Human Capital Approach och dess roll inom strukturabiliteten, samt den syn på bistånd som i allt större utsträckning råder bland världens biståndsgivande länder. Det senare avsnittet har jag valt att beteckna biståndsteori, då trots att detta i sig självt inte är en uttalad teori så ligger detta synsätt till grund för merparten av all biståndspolitik som förs i världen idag.

3.1.1 The Human Capital Approach

Humankapital är en term som används för utbildning, hälsa och andra aspekter vilka genom uppmärksamhet och mer resurser kan leda till ökad produktivitet.

Detta kan liknas vid investeringar i fysiskt kapital, där framtida resultat kan förväntas stiga. The Human Capital Approach fokuserar på den indirekta kopplingen att förbättrad utbildning och hälsa ökar inkomsterna, vilket i förlängningen gynnar landets tillväxt. (Todaro et al, 2003:369) Jag kommer nedan redogöra för hur enskilda komponenter i humankapitalet kan befrämja ett lands tillväxt och utveckling.

Hälsa kommer jag här att definiera utifrån Världshälsoorganisationens (WHO) begreppsförklaring, där hälsa inte endast är frånvaron av sjukdomar, utan ett fysiskt, mental och allmänt tillstånd av socialt välbefinnande. Hälsotillståndet för ett lands invånare inverkar till hög grad på tillväxten och utvecklingen i landet, detta genom att en hälsosam befolkning är en väl utrustad arbetskraft. En studie i Bangladesh visade att hälsosammare arbetare presterade högre produktivitet, vilket resulterade i att arbetarna tjänade mer, och då även den aggregerade ekonomin. (Todaro et al, 2003: 400) I fattiga länder spelar det offentliga hälsosystemet en stor roll, där tillgång till vaccinering och andra, relativt enkla, mediciner kan vara livsavgörande. Genom ingrepp såsom vaccinering av barn på landsbygden kan dödlighet bland barn drastiskt reduceras. Statens roll är viktig i detta sammanhang då (i) förbättrad hälsa bekämpar fattigdomen, (ii) hushållen spenderar för lite på hälsa då de negligerar effekterna samt (iii) marknadsmisslyckande leder till att för lite investeringar i hälsa görs. En svag och sjuk arbetsstyrka leder inte bara till lägre produktivitet, utan kan tvinga barnen att arbeta då föräldrarna inte längre klarar det. Barnarbete gör att barnen inte har tid att gå i skolan, vilket inte bara slår mot den egna familjen utan hela samhället då den grundläggande utbildningen ger högst social avkastning. (Todaro et al, 2003:383) Tillgång till sjukhus är en kritisk faktor, då välutbildade, i detta fallet läkare, i fattiga länder ofta väljer att specialisera sig inom ett område som ej är relevant för befolkningen, intern brain-drain, eller väljer att flytta till ett utvecklat land där chanserna att tjäna mer är högre, brain-drain. Detta tillsammans med den disproportionerliga fördelning av resurser mellan sjukhus som vänder sig mot rika respektive fattiga, gör att landet tenderar att missgynna vården av de fattiga trots att detta är den mest kostnadseffektiva åtgärden.

Utbildning är den andra komponenten av humankapitalet, vid vilken stor betydelse fästes för utveckling. Investeringar inom utbildningsområdet som leder till att fler får möjlighet till utbildning leder till en ökad aggregerad ekonomisk tillväxt för hela landet. Detta då utbildning formar en mer produktiv arbetskraft vilken besitter bättre kunskaper som kan förbättra produktionen. Då fler elever går i skolan ökar behovet av fler lärare, material, skolkläder, skolbyggnader etc vilket skapar arbetstillfällen. En välutbildad befolkning kan fylla luckorna inom landets regering och företag, och kan hjälpa till att bygga upp landet. Även om investeringar inom andra områden kan skapa jämförbar ekonomisk tillväxt, krävs en välutbildad arbetskraft för att denna skall vara hållbar och långsiktig. (Todaro et al, 2003:385) Likt inom hälsoområdet tenderar utbildningsmöjligheterna att till övervägande del rikta sig mot den mer välbeställda delen av befolkningen inom fattiga länder. Alternativkostanden för en fattig familj kan vara avgörande, då inte bara tiden i skolan, utan även tiden det tar att ta sig dit och dessutom bekostnaden skolmaterial kan vara utslagsgivande, då tid tas från att hjälpa till i hemmet. I värsta fall kan utbildning då istället öka skillnaderna mellan rika och fattiga, om de fattiga ej har möjlighet att fullfölja sin skolgång, även om skolan i sig skulle vara avgiftsfri. Regeringens roll inom utbildningsområdet är därför väsentlig.

De två beståndsdelarna hälsa och utbildning är nära sammanlänkade med varandra. En bra hälsolivå ökar avkastningen på investeringar i utbildning, då hälsan har en direkt inverkan på skolnärvaron samt barnens inlärningsprocess. Samtidigt kan en höjd utbildningsnivå öka avkastningen på investeringar inom hälsa, då skolan bidrar till att ge barnen grundläggande kunskaper inom hygien och sjukdomar samt att barnen kan söka denna kunskap på egen hand då de är läskunniga. (Todaro et al, 2003:363)

Kvinnors delaktighet inom dessa områden är central för ekonomisk utveckling. Detta då (i) avkastningen för en kvinnas utbildning är högre än densamma för män i de flesta utvecklingsländer. (ii) Genom att öka kvinnors utbildning ökar inte bara deras produktivitet, utan även deras delaktighet i arbetsstyrkan, vilket leder till senare äktenskap, lägre fertilitet och en väsentlig förbättring av barns hälsa och kosthållning. (iii) Denna förbättrade situation för barnen ger resultat inom landets humankapital i kommande generationer och (iv) då kvinnor bär en

oproportionerligt stor börda av fattigdomen i fattiga länder, kan en förbättrad livssituation för dem ha en betydande inverkan för att landet ska komma ur fattigdomsfällan. (Todaro et al, 2003:377)

The Human Capital Approach ser befolkningens hälso- och utbildningsnivå som grundläggande faktorer för att ekonomisk tillväxt skall uppnås, genom att investera i dessa investeras indirekt i tillväxten. Bekämpning av fattigdom kan gynna tillväxten. Ett tydligt exempel på detta är Kinas utveckling, där regeringen tillsammans med Världsbanken arbetat för att erbjuda en viss nivå av utbildning och hälsovård till hela befolkningen. Genom detta långsiktiga mål har fattigdomen minskat och ekonomin stärkts, då landets arbetskraft nu är bättre rustat än tidigare. (Todaro et al, 2003:227) Orsaksförhållandet mellan humankapitalet och tillväxt kan även ses i motsatt riktning, men jag kommer nedan att argumentera för varför ökad tillväxt inte nödvändigtvis resulterar i minskad fattigdom.

Vid ökad inkomst ökar konsumtionen av normala varor, och då även den andel som läggs på humankapitalet. Däremot ökar inte investeringarna i barnens utbildning och hälsa i motsvarande grad, när tillväxt uppnås utan förbättringar i humankapitalet. Länken mellan ökad inkomst och förbättrad kosthållning är förvånansvärt svag, då konsumtionen inom andra områden istället ökar samt att den ökade andelen som läggs på mat ofta resulterar i tomma kalorier från varor som läsk och godis. Utan grundläggande kunskaper hos modern resulterar inte den ökade inkomsten i ekvivalent förbättrad levnadsstandard. (Todaro et al, 2003:367) Sammantaget säger the Human Capital Approach att hälsa och utveckling är grundläggande komponenter i ett lands ekonomiska tillväxt, där ett lands ekonomiska utveckling direkt gynnas av, och tar avstamp i, fattigdomsbekämpande insatser.

3.1.2 Humankapitalets roll i strukturabiliteten

Strukturabilitet, definierat av den Europeiska Kommissionen, syftar på en situation med hållbar ekonomisk utveckling, demokrati och respekt för de

mänskliga rättigheterna, en pålitlig politisk struktur, en hälsosam social och miljömässiga förutsättningar. Ett samhälle med kapacitet att klara av förändringar utan att behöva ta till våld. (Kappel i Kappel et al, 2003) Denna term innefattar således en mängd aspekter av det integrerade arbetet för fred, demokrati och ekonomisk utveckling. Sammantaget säger denna omfattande term att det finns ekonomiska, politiska, ekologiska och sociala ingredienser i en strukturstabilitet, vilka stödjer att individer, grupper och institutioner ska kunna förändra och förändras utan att detta leder till våld eller påverkar utvecklingen i landet. Centralt här är antagandet om att alla dessa beståndsdelar är sammankopplade och bygger på varandra, utan någon inbördes rangordning. (Mehler i Kappel et al, 2003)

Strukturstabiliteten bygger på sju grundpelare, hållbar ekonomisk utveckling, skydd av miljön, social rättvisa, pålitliga politiska strukturer, demokrati, lagar och mänskliga rättigheter samt att ingen, eller inga grupper, exkluderas från politiken. Humankapital ses här som en positiv och grundläggande förutsättning för hållbar tillväxt, men det finns ingen automatisk länk mellan ökad aggregerad utbildning, och ekonomisk tillväxt. Läskunnighet i sig resulterar inte i en anställning om inte även det politiska klimatet och övriga institutioner i samhället är väl fungerande. Detta ger att även om stora framsteg uppnås inom humankapitalområdet, krävs ett väl fungerande system för övriga sektorer i samhället för att detta skall kunna utnyttjas på optimalt sätt.

Den ekonomiska delen av utvecklingstänkandet får i denna kontext en annan roll, sammanflätad med de övriga pelarna. Vikten av ekonomisk tillväxt har inte minskat, utan snarare förändrats. Det tidigare huvudområdet ses nu i ett större sammanhang, där denna pelare skapar förutsättningar för de andra pelarna. Den andra pelaren miljön är av skiftande karaktär, och misslyckande med att förbättra eller värna om denna kan få stora konsekvenser för olika grupper i samhället, då inkomst och hem kan gå förlorade. Då naturresurserna tenderar att bli allt mer knappa, kan konflikter som har sin grund i miljön och tillgången till resurser utlösas. Social rättvisa syftar på den ojämlikhet i förutsättningar som visas världen över. Denna exkludering och privilegium som ges inom många samhällen kan, men behöver inte nödvändigtvis, ge grund för konflikter och är därför en viktig aspekt inom fredsbevarandet. Den pålitliga politiska strukturen ingår i *good*

governance- tänkandet, där stabiliteten och förtroendet för den administrativa ledningen och de politiska institutionerna är avgörandet för att fred skall råda. Den demokratiska pelaren är här nära sammankopplad, där samhället skall uppnå demokrati på alla nivåer, både lokalt och nationell. Deltagande och en mångfald av deltagare syftar även tillbaka till den sociala rättvisan som här har en tydlig roll. Garanterad säkerhet för medborgarna uppnås sammantaget av dessa faktorer samt med ett lagligt värnade om rättigheter och skyldigheter. Genom ett fungerande rättssäkerhetssystem skyddas även de mänskliga rättigheterna som en orsak till och konsekvens av konflikter. Dessa politiska aspekter av strukturstabiliseringen innefattar även den betydande aspekten att alla skall innefattas av dem, både rättigheter och skyldigheter. Åter träder de olika pelarna in på varandras område, och den sociala rättvisan speglas än en gång. Delaktighet av alla grupper i samhällets utveckling är väsentligt för att denna utveckling skall vara hållbar. Marginaliserade grupper tenderar att markera sitt missnöje och oavsett om detta sker på fredlig väg eller genom våld påverkas stabiliteten i samhället.

För att utforma en biståndspolitik där humankapitalets utveckling inte bara stöds, utan utnyttjas optimalt, krävs en strategi där hela denna strukturstabilitet vägs in. Alla delar av samhället är sammankopplade, genom att skapa förutsättningar inom de olika områdena stärker dessa varandra och möjliggör en hållbar utveckling av ett stabilt samhälle. (Mehler i Kappel, 2003)

3.1.3 Biståndsteori

Utvecklingsteorierna har under senaste 50 åren tagit sig olika uttryck, åsikterna om vilka sektorer som är avgörande för tillväxt har skiftat. Dessa skiftande tankebanor har haft en stor inverkan på hur bistånd bör fördelas, med startpunkt i 1960 talets fokusering på sparande och investeringar enligt Harrod – Domar modellen, för att sedan få en allt mer komplex karaktär för varje årtionde som passerat. 1970 talet medförde ökad uppmärksamhet på humankapital, under 1980 talet var makroekonomiska strukturprogram vanliga och under 1990 talet kom

betydelsen av fungerande institutioner i centrum. Dagens bistånd, tydligt illustrerat i Millenniummålen utformade av FN, ser till det sociala kapitalet. Relationen mellan fattigdomsbekämpning och tillväxt ses i en annan kontext av biståndsorganisationerna, vilka utformar sin biståndspolitik med de rådande teorierna som påverkande faktorer. Nya tankebanor och influenser har påverkat de tillvägagångssätt som tillämpas, men de gamla teorierna förkastas inte för de nyare. Tvärtom blir bilden av utveckling allt mer heltäckande då nya teorier kommer fram, bekämpningen av fattigdom och arbetet för tillväxt blir allt mer komplext. Utformning av biståndsteorierna karakteriseras således av att allt fler dimensioner omfattas. (Danielson i Kappel, 2003) Ett tydligt exempel på denna omfattning är strukturabiliteten som beskrivits ovan.

Sedan mitten av 1990 talet råder konsensus bland biståndsgivande länder att bekämpning av fattigdomen är ett gemensamt mål, även om prioriteringen av detta mål varierar något länderna emellan. Världsbanken har formulerat följande tre mål som ligger till grund för deras, och många andra länders biståndspolitik;

- (i) stödja en arbetsintensiv och bred politik som kan generera i en tillväxt där de fattiga har större delaktighet
- (ii) förbättra möjligheterna för fattiga att öka sin produktivitet, främst genom investeringar i humankapitalet såsom tillgång till grundläggande utbildning, hälsovård, mat och andra grundläggande förutsättningar
- (iii) arbeta för att utforma ett socialt skyddsnet till förmån för dem som ej har tillgång till att utnyttja de möjligheter som beskrivits ovan, genom vilket gamla och sjuka blir omhändertagna

Uppfattningen om hur dessa mål bäst uppnås skiftar mellan olika länder, men vikten av humankapital för ekonomisk tillväxt har fått allt större genomslagskraft. (Tarp, 2000:232) Bistånd som direkt riktar sig till det finansiella systemet i mottagarlandet har inte alltid nått önskad effekt, det har visat sig avgörande hur det mottagande landets egna ekonomiska politik är utformat. (Burnside och Dollar, 2000) För att bättre uppnå målet med biståndspolitiken bör därför varje land ses i sin unika kontext där en strävan efter en politik präglad av tricle-up karaktär, för

att undgå att biståndet blir allt för topp- och centralt styrt, vilket oftare gynnar de mindre fattiga.

3.2 Sveriges förändrade syn på bistånd

Målet med den svenska biståndspolitik har sedan starten 1962 varit att förbättra levnadsstandarden för de fattiga. Detta mål ligger kvar som en fundamental grund än idag, även om politiken för att nå detta mål förändrats. Detta avsnitt avser att beskriva denna förändring av medlen att nå målet, samt redogöra för hur begreppet fattigdom har tolkats i svensk politik.

3.2.1 Det tidiga biståndet

Sverige började ge bistånd under 1960 talet, med ett uttalat mål om att höja levnadsstandarden för fattiga människor. (Sida at Work, 2003:11) Detta mål är än idag grunden i det svenska biståndsarbetet, även om medlen för att nå detta mål över åren förändrats. Motivet till att Sverige startade denna verksamhet, där man idag är en av de ledande aktörerna, var det svenska folkets solidaritet med de utsatta under apartheid tiden i Sydafrika under 1950 talet. (Danielson och Wohlgemuth, 2002:4) Denna solidaritet speglade det allt mer välmående välfärds Sverige. I en biståndspolitisk utredning 1977 formulerades följande fyra delmål för den svenska biståndspolitik:

- (i) Resurstillväxt
- (ii) Ekonomisk och social utjämning
- (iii) Ekonomisk och politisk självständighet
- (iv) Demokratisk samhällsutveckling

Ytterligare två delmål tillkom 1988 och 1996:

- (v) Hållbar utveckling
- (vi) Jämställdhet mellan kvinnor och män

(SOU, 2001:96)

Karaktären på det svenska biståndet har dock sedan starten förändrats, och då i synnerhet förhållandet mellan biståndsgivare och mottagare. Under 1960 talet präglades de biståndsdrivna projekten av en styrning från givarlandet, för att bistånden sedan under 1970 talet blev allt mer mottagarorienterade. På 1980 talet introducerades de specifika landsprogrammen och bistånden blev åter mer styrta från givaren, där tyngdpunkten lades på strukturförändringar. Senare delen av 1980 fick åter mottagarlandet en mer framträdande roll, och under 1990 talet introducerades begreppen partnerskap och vikten av ägandeskap. (Danielson och Wohlgemuth, 2002:7) Detta skifte i medlen för att nå målet, att höja levnadsstandarden för fattiga människor, har inte explicit presenterats som beroende av skifte i underliggande teori om utveckling. (Danielson och Wohlgemuth, 2002:17) Jag tycker mig trots detta skönja det förändrade förhållningssätt som teorierna under denna period innehade. Även om inte specifika teorier redogjordes för i samband med utformning av tillvägagångssätt bör dessa ha präglats av de rådande tankebanorna. Genom de beroendeteorier som rådde under 1970 talet kan man förklara att mottagarländerna började få mer inflytande, då de rika ländernas inflytande inte ansågs gynna det fattiga. (Todaro et al, 2003:125) Denna skola tappade sedan mark och den under 1980 talet rådande utvecklingsteorin, den neoklassiska skolan, kom istället att färga biståndspolitikerna. Detta genom att lägga vikt vid de strukturella reformerna, där regeringens roll omdefinierades. Under 1980 talet präglades inte bara Sveriges bistånd av detta tänkande, utan även de stora internationella organisationerna införde under dessa år stora omstrukturerings- och stabiliseringsprogram. (Tarp, 2000:233)

3.2.2 Den svenska synen på tillväxt och fattigdom

Sveriges syn på fattigdom har inte som många andra biståndsgivare betraktats utifrån inkomsttermer. Tvärtom har Sverige allt sedan starten på 1960 talet har definierat fattigdomsbekämpning utifrån distribution av inkomst, samt sociala och politiska aspekter. (Danielson och Wohlgemuth, 2002:18) Detta gör Sverige unikt då denna syn senare kom att prägla även andra biståndsgivare, likt Världsbanken som så sent som 1996 omstrukturerade sin fattigdomsbekämpningsstrategi genom att lägga större vikt på socio- ekonomiska faktorer. (Tarp, 2000:234)

Sida betonar i "Perspektiv på fattigdom" (2004) den mångdimensionella fattigdomen, som är situationsspecifik då den varierar över tid och rum. (Sida 2004:8) Vidare beskrivs här att tillväxtens förmåga att minska fattigdom varierar mellan länder och över tid, varför det är viktigt att fokusera på andra aspekter inom fattigdomen, såsom ojämlikhet, utbildning, hälsa, fungerande skattesystem och jordbrukssektorn, då tillväxtens effekter är beroende av framstegen inom dessa områden. (Sida, 2004:29) Att begränsa sig till att endast se till den ekonomiska tillväxten är inte tillräckligt, då det måste finnas en väl anpassad institutionell bas att bygga på.

I utredningen *En ny svensk politik för global utveckling* (SOU 2001:96) betonas tre aspekter på fattigdom. Den första aspekten är att bristen på inkomst, utbildning, bostad och frånvaro av social service gör att fattiga människor saknar möjligheter att ta sig ur fattigdomen. Den andra aspekten innefattar maktlöshet och svårigheten att göra sin stämma hörd, vilket syftar på vikten av en demokrati. Den tredje och sista aspekten som uttrycks är den osäkerhet och sårbarhet inför externa händelser, för vilka skydd saknas. Genom att rikta insatserna på faktorerna bakom dessa områden, med en koherens där alla sektorer ingår, menar utredningen att fattigdomen bäst bekämpas.

3.2.3 Den nya biståndspolitikerna

Det svenska biståndet har gått från biståndsdrivna projekt med teknisk assistans och samordning av svenska koordinatörer, till att idag istället ge sektorsspecifikt bistånd samt budgetstöd. En dialog mellan givare och mottagare utmärker idag relationen, som tidigare varit dominerad av direktiv från biståndsgivaren. (Danielson och Wohlgemuth, 2002:8) Den svenska biståndspolitikerna har endast ändrats marginellt under de 40 år som följde efter 1962, då målet att höja levnadsstandarden för de fattiga uttalades. En förnyelse och omdefiniering av denna politik resulterade i att nya direktiv presenterades 2003 i propositionen *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*. Propositionen uttrycker en grundlig omdefiniering av biståndspolitikerna genom en breddning, där den svenska biståndspolitikerna tydligt agerar utifrån en global kontext. Motivet bakom biståndspolitikerna bör enligt propositionen utgå från alla människors lika värde och rättigheter, solidariteten med fattiga och utsatta människor är drivkraften. Målet med den svenska biståndspolitikerna omdefinierades och lyder idag som följer: *Målet för politiken för global utveckling skall vara att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Samtidigt ska målet för utvecklingssamarbetet vara att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*. Denna politik präglas av två perspektiv, rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv.

Rättighetsperspektivet innebär att fattiga människor inte är mottagare av insatser, utan ses som individer med kraft och vilja att skapa utveckling. Demokrati och mänskliga rättigheter ingår i detta perspektiv, där de anses stärka varandra och är varandras förutsättningar. Rättighetsperspektivet medför fokus på diskriminerade, exkluderade och marginaliserade individer och grupper, vilket hjälper till att identifiera vilka särskilda åtgärder som bör sättas in. Jämställdhet mellan kvinnor och män är centralt, deras lika rättigheter och möjligheter skall utgöra grund för åtgärder som vidtas. Politiken skall även fokusera på barnen, vilka ses som fullvärdiga medborgare med lika rättigheter som vuxna. Propositionen anser att barn i ökad omfattning skall finnas med i både planering och genomförande av insatser som rör dem.

Fattigdomsperspektivet kompletterar rättighetsperspektivet då utveckling måste komma inifrån. Det är de fattigas egna perspektiv, behov, intressen och förutsättningar som skall vara styrande. Då fokus flyttas till den enskilda individen ställs höga krav på myndigheter och organisationer när det gäller att analysera fattigdomens olika dimensioner och utarbeta nationella strategier utifrån dessa.

Huvuddragen i denna nya biståndspolitik är att *”Politiken skall främja och präglas av respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och god samhällsstyrning, jämställdhet mellan kvinnor och män, hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön, ekonomisk tillväxt och social utveckling och trygghet. Den skall därutöver inriktas på områden där nya krav ställs på helhetssyn och samverkan. Det gäller främst områdena konflikthantering och globala gemensamma nyttigheter.”* (Prop. 2002/03:122)

Detta utvidgade förhållningssätt innebär att fattigdomsbekämpningen måste ses i ett globalt sammanhang, där alla länders agerande i större utsträckning påverkar varandra. Detta gör fattigdom till ett gemensamt globalt problem, där även den nationella politiken är ett viktigt medel. Att bekämpa fattigdom måste sträcka sig längre än till bistånd, då andra områden såsom handel och jordbruk i högsta grad påverkar andra länder. Fattigdomsbekämpningen blir således ett delmål inom alla instanser, organisationer och myndigheter i landet. Näringslivet har inom området en viktig roll. Utvecklingssamarbetet preciseras inte närmre då propositionen anser att en likformig modell inte kan appliceras på alla länder, utan måste anpassas efter situationen och förutsättningarna i det specifika landet. Betoning på samverkan med andra aktörer och länder framhävs, då det är genom global samverkan med ett fokuserat agerande inom relaterade områden som en hållbar utveckling och fattigdomsminskning kan uppnås. Sveriges totala utvecklingssamarbete bör enligt propositionen breddas och göras mer flexibelt, samtidigt som insatserna skall koncentreras till färre områden. (Prop. 2002/03:122)

Denna breddning av vad biståndspolitikerna skall syfta till innebär att högre krav ställs inom alla områden av den nationella politiken. Förändringen inom biståndspolitikerna innebär att alla dimensioner av den multidimensionella fattigdomen skall tas hänsyn till. Inom ett område där Sverige redan tidigare ansetts vara ledande går man nu ett steg längre.

3.3 Sri Lankas biståndsprofil

Sri Lanka tar del av bistånd från ett stort antal olika givare. Den största av dessa är Japan, som genom ett bilateralt avtal står för upp mot 50 % av Sri Lankas totala bistånd. Asian Development Bank (ADB) och Världsbankens organ International Development Association (IDA) står som näst största biståndsgivare för vardera 16 – 18 % av det totala biståndet. Andra givare som utmärker sig är IMF, EU, enskilda länder såsom USA, Nederländerna, Tyskland, Storbritannien, Sverige, Canada, Australien, Norge, Frankrike och den Koreanska Republiken. (Country Operating Strategy, ADB, 1998) Nedan kommer de största bidragsgivarna Japan, ADB samt IDA närmre presenteras, där deras strategier mer i detalj redogörs för.

3.3.1 Japan

Sri Lanka är Japans nionde största mottagarland av bistånd, vilket Japan ger till Sri Lanka baserat på deras långa vänskapliga tradition samt att Sri Lanka är en demokrati som själv genom reformer strävar efter utveckling. Sedan 1991 har det bilaterala biståndet prioriterats till följande område:

- (i) bygga och förbättra infrastrukturen, genom att stärka väg-, el- och telenätet gynnas den industriella utvecklingen. Fokus har främst legat på området kring Colombo, men målet är att ett rikstäckande nätverk skall byggas, där även den sociala infrastrukturen övervägs att ta med i satsningen.

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

- (ii) Utveckling av gruv- och tillverkningsindustrin ges prioritet då den exportorienterade industrin legat till grund för landets utveckling. Speciellt stöd ges till industrier med utvecklingspotential, och de får även teknisk assistans som kan bidra till ökad produktivitet. Mindre rörelser åtnjuter även de bistånd som kan komma att minska arbetslösheten samt öka möjligheten för kvinnligt deltagande.
- (iii) Utveckling av jordbruk, skogs- och fiskeindustrin, då detta är ett område som Sri Lanka lägger resurser på för att minska arbetslösheten samt öka inkomsterna på landsbygden, bidrar även Japan till. Detta främst genom förbättra infrastrukturen inom jordbruket, marknadsbyggande, forskning inom jordbruk samt gynna fisket.
- (iv) Utveckling av mänskliga resurser anser Japan vara ett område där Sri Lanka behöver mycket hjälp, främst gällande högre utbildning och utbildning av anställda inom administrativa institutioner för att främja social och ekonomisk utveckling. Förutom att förbättra utbildningssystemet tar Japan emot praktikanter från Sri Lanka och bistår med experter.
- (v) Förbättra hälso- och medicinsk vård genom att utveckla de regionala resurserna inom området både i städer och på landsbygden, samt att förbättra diagnostiserings- och medicinsk teknologi samt utrustning. Dessutom tillhandahålls utbildning av läkare och sjuksköterskor, och Japan arbetar på att förbättra vattenkvaliteten och förebygga infektionssjukdomar.

Under senare år har även miljöarbetet fått allt större uppmärksamhet, samt skyddande av de mänskliga rättigheterna är ett område som är ständigt aktuellt i skuggan av konflikten. (Embassy of Japan in the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka)

3.3.2 Asian Development Bank

ADB har över åren skiftat fokus i sin biståndspolitik gentemot Sri Lanka. Från att tidigare fästa större vikt vid jordbrukssektorn och naturresurser, till att fokusera mer på den finansiella sektorn samt den sociala infrastrukturen. Den tidigare strategin som kom i kraft 1993 identifierade makroekonomiska begränsningar och strukturella problem såsom en ineffektiv offentlig sektor, utbildningar där motsvarande jobb inte existerade, högst begränsad infrastruktur och en allt sämre miljöhantering. Strategin från 1993 riktade utifrån detta in sig på två huvudområden, den höga arbetslösheten och fattigdomen. Dessa två områden skulle förbättras genom tre strategier (i) ekonomisk tillväxt genom strukturella reformer samt förbättrad infrastruktur, (ii) ökade möjligheter för de fattiga att få åtkomst till produktiva tillgångar samt (iii) skydd och förbättrande arbete för miljön. ADB lade resurserna främst i de fattigare områdena i den södra provinsen. Strategin som idag ligger till grund för ADB:s biståndspolitik i Sri Lanka formulerades 1998. Målet för denna strategi är en hållbar ekonomisk utveckling, vilket skall möjliggöra för högre välfärd och ökad livskvalitet för alla. Detta skall uppnås genom en fokusering på följande områden:

- (i) institutionella reformer där vikt fästes vid att den privata sektorn skall vara drivande i tillväxtprocessen, samt en mer fokuserad roll för den offentliga sektorn
- (ii) stöd till utvecklingen av den mänskliga utvecklingen, mer smalt inriktat på kunskaper som ska leda till ökade försörjningsmöjligheter
- (iii) förbättra infrastrukturen, med försök till ökat deltagande från den privata sektorn samt stödja utvecklingen av städer utanför Colombo genom förbättrad infrastruktur
- (iv) förbättrat skydd av naturresurserna för att försäkra långsiktig hållbarhet
- (v) förmildrande av de sociala kostnaderna och miljöpåverkan associerade med övergångsprocessen

Denna strategi skiljer sig från sin föregångare främst genom att ytterligare fokus läggs på ett hållbart bevarande av naturresurserna samt att det stöd som ges till den mänskliga utvecklingen är mer smalt definierat och syftar främst till kunskapssatsning. (Country Operating Strategy, ADB, 1998)

3.3.3 The World Bank International Development Association

Världsbankens Country Assistance Strategy (CAS) rörande Sri Lanka som utformades 1996, lade tyngd på en ekonomisk tillväxt driven av den privata sektorn, vilken ska gå i linje med den tradition av främjande av social välfärd och jämlikhet som landet har. Vikten av att konflikten i landet löses poängteras även, då detta ses som ett kriterium för hållbar ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning. För att Sri Lanka ska fullgöra sin övergång från socialism till marknadsekonomi föreslår CAS att regeringen prioriterar att (i) skapa balans i skattesystemet, (ii) förbättra miljön för privata investeringar, (iii) investera i mänsklig utveckling samt (iv) fokusera sin fattigdomsbekämpning. Världsbanken väljer i denna strategi från 1996 att prioritera följande områden:

- (i) skattepolitiken, strävan att inom detta område reducera dess andel av GDP, eliminera stödet till vetesektorn, introducera General Service Tax (GST) samt att använda privatiseringsprocessen för att reducera det inhemska underskottet
- (ii) offentlig administration, där man fokuserar på pensionsreformer samt anställning och omplacering av lärare
- (iii) den sociala sektorn, här syftar biståndet till att förbättra det sociala skydds nätet
- (iv) den privata sektorn, här vill man reducera skatter och tullar, privatisera stora statliga företag samt liberalisera jordbruksmarknaden
- (v) projektimplementering, förbättra genomförandet av uppsatta projekt (Country Assistance Strategy: progress report 1998)

Världsbankens strategi ändrades 2002, då en ny Country Assistance Strategy utformades. Denna kom istället att stödja *the Poverty Reduction Strategy (PRS)*, vilken är den del av det inhemska projektet *Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development (RSL)*, vars huvudsyfte är att öka tillväxten och eliminera fattigdomen genom tillväxt med start i den privata sektorn. CAS 2002 fokuserar på fred, tillväxt och rättvisa. Strategin som Världsbanken här har är resultatfokuserad, där man inom fredsområdet syftar till att återuppbygga infrastrukturen inom hälsa och utbildning samt att förbättra den tekniska kapaciteten som skall underlätta för insatserna mot fattigdom. Tillväxten skall främjas genom ökad flexibilitet inom arbets- och landmarknaderna, skapa en miljö som gynnar ökad delaktighet från den privata sektorn, minska kostnaderna för att starta företag samt att jordbrukare skall få mer konsikventa prissignaler. För att gynna rättvisan skall tillgången till offentliga områden såsom utbildning, hälsa och vattentillgång öka, liksom inflytandet för de enskilda regionerna att påverka sin utveckling. (Country Assistance Strategy of Sri Lanka, 2003)

IV

~ Empiri ~

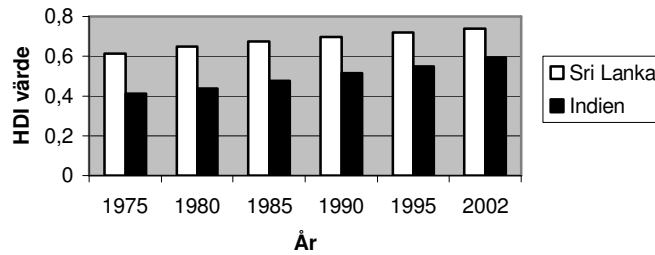
I nedanstående kapitel presenteras situationen i Sri Lanka, till övervägande del illustrerat i diagram och tabeller, för att ge läsaren möjlighet att följa landets unika utveckling. Därefter redogörs för den förändrade strategi som Sida sedan 1998 för i landet.

4.1 HDI i Sri Lanka

Sedan 1940 talet har de styrande i Sri Lanka strävat efter att förbättra hälsonivån och levnadsstandarden i landet, genom att möjliggöra för fler att få en utbildning och tillgång till sjukhusvård. Denna målinriktade satsning har visat på tydliga resultat där Sri Lanka ligger långt före övriga länder i regionen mätt i HDI. År 2002 låg Sri Lankas HDI på 0,740, att jämföra med 0,584 som var medelvärdet i regionen södra Asien. Världens aggregerade HDI låg på 0,729, vilket ger att Sri Lanka ligger över det genomsnittliga värdet i världen. (HDR, 2002) I en jämförelse med Sri Lankas närmsta granne, Indien, ser vi hur utveckling går stadigt uppåt för båda länderna men där Sri Lanka ligger på en betydligt högre nivå. Jag inser att Indien som komparerande land kan tyckas kontroversiellt då länderna skiljer sig i en många avseende, men då Indiens HDI år 2002 låg på 0,595, strax över regionens genomsnitt vill jag visa på utvecklingen i ett diagram.

Figur 4.1.1 HDI utveckling i Sri Lanka och Indien

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka



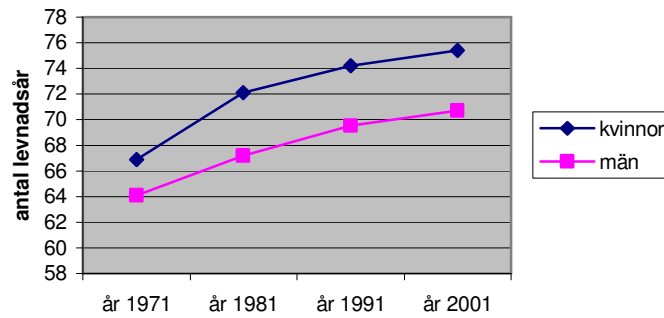
(Human Development Report, Statistics 2004)

De tre beståndsdelarna som måttet HDI baseras kan brytas ned i ytterligare komponenter, som vart för sig ger signaler om utvecklingen i landet. Komponenter till de tre beståndsdelarna, samt relaterade indikatorer, i Sri Lanka presenteras nedan, och avslutningsvis föreställs en samlad tabell där utvecklingen i landet kan jämföras med regionens samt länder i samma utvecklingsgrad.

4.1.1 Förväntad livslängd

Under de senaste 50 åren har den genomsnittliga livslängden i Sri Lanka ökat med 30 år, till dagens 72,5 år. Detta visar till vilken grad hälsostandarden höjts i landet. Då det är en kombination av många faktorer som spelar in, från tillgång till rent vatten vilket år 2000 75,4 % av hushållen innehade till det faktum att antalet vaccinerade barn idag uppgår till över 95 %. (Department of Census and Statistics) Diagrammet nedan visar på den ökade livslängden med en indelning mellan kvinnor och män.

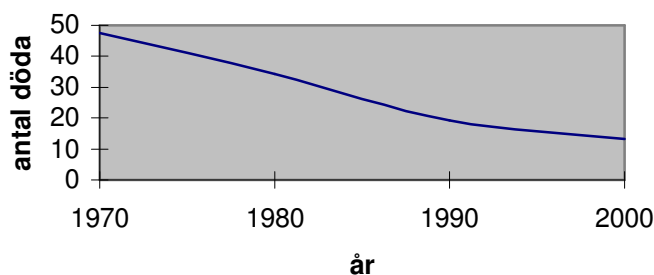
Figur 4.1.1.1 Förväntad livslängd för kvinnor och män i Sri Lanka



(Department of Census and Statistics, Sri Lanka)

Landets medellivslängd visar på en stadig uppgång, vilket speglar de förbättrade levnadsvillkoren i samhället. Sri Lankas förväntade livslängd 72,5 gå att jämföra med södra Asiens genomsnitt som ligger på 63,2 år, samt världens aggregerade vilket ligger på 66,9 år. Den förbättrade vårdsituationen i landet visar sig även när vi ser på statistiken på spädbarnsdöden i landet. Denna siffra brukar vara talande på det vis att utvecklingsländer utveckling här går att urskilja.

Figur 4.1.1.2 Spädbarnsdöd per 1000 födda barn



(Department of Census and Statistics, Sri Lanka)

Alla världens länder uppvisar stadigt sjunkande siffror i den nationella statistiken gällande antalet spädbarnsdöda, de flesta i hastigt sjunkande siffror med några undantag. I södra Asien har genomsnittet sjunkit från 129 döda per 1000 födda år 1970, till 69 döda 2002, och världens aggregerade siffror ger 96 döda per 1000 födda 1970 och 56 döda 2002. (HDR) Intressant i sammanhanget är att Sri Lankas nationella statistik skiljer sig från Human Development Report. Enligt den

nationella statistikbyrån har Sri Lanka gått från 47,5 per 1000 år 1970 till 11,2 år 2002, emedan HDR säger att antalet var 65 år 1970 och 17 år 2002. Emellertid ligger Sri Lanka jämförelsevis med övriga länder i regionen väldigt bra till, men trots detta är det en väsentlig skillnad i siffrorna som redovisas och tillförlitligheten bör ifrågasättas.

Sri Lanka visar upp en väldigt positiv satsning på befolkningens hälsa, antalet sjukhus och doktorer har över de senaste åren ökat i en stadig takt som nedan kan utläsas.

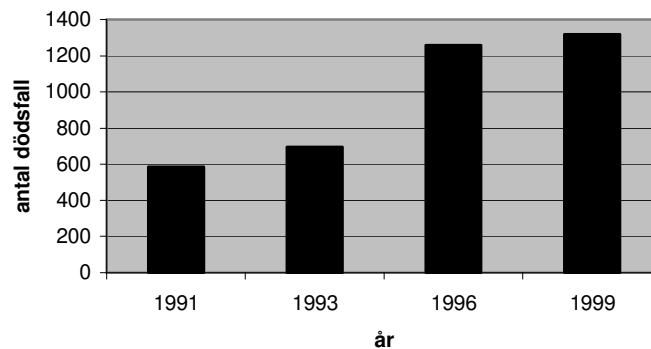
Tabell 4.1.1.1 Antal sjukhus och läkare i Sri Lanka

År	1998	1999	2000	2001	2003
Antal sjukhus	550	558	585	585	606
Antal läkare	5 612	5 957	6 873	7 235	8 342

(Central Bank of Sri Lanka)

Samtidigt visar landet upp en negativ sida parallellt med denna förbättrade levnadsstandard. Ett allvarligt hot mot hälsonivån i landet är den allt mer utbredda alkoholkonsumtionen. Under de senaste 20 åren har konsumtionen fyrdubblats, från 1,81 liter per person till 7,37 liter¹. Främst är det medelålders män som konsumerar allt större mängder, men en ansevärd ökning har även skett i åldersgruppen 15 – 24 år. Den allt högre konsumtionen sätter sina spår i dödsstatistiken där antalet dödsfall pga. alkoholrelaterade leverskador, som kan utläsas i diagrammet nedan, kraftigt ökat.

Figur 4.1.1.3 Dödsfall med alkoholrelaterade leverskador



(Department of Census and Statistics, Sri Lanka)

¹ Motsvarande siffra i Sverige år 2002 var 9,9 liter per person (HUI, 2005)

Sri Lanka innehar även den högsta andelen självmord i den södra regionen i Asien. Antalet självmord i landet steg kraftigt vid tiden för självständighet, från 9 per 100 000 på 1950 talet, till 19 per 100 000 på 1970 talet för att sedan under 1980 talet stabilisera sig runt 33 per 100 000. Andelen män är klart överrepresenterade i statistiken, där de högre åldersgrupperna utgör den största andelen.

Andelen av GDP i procent som satsas på hälsorelaterade sektorer har under de senaste trettio åren sjunkit marginellt för att på senare år åter hamna på högre siffror. Ser vi däremot till andelen per capita i USD skiftar mönstret och vi ser istället en stadig ökning av de resurser som läggs på hälsoförbättrande åtgärder.

Tabell 4.1.1.2 Resurser som läggs inom hälsoområdet

År	1970	1980	1990	2000
Offentliga resurser på hälsa % av totalt GDP	1,60	1,1	1,1	1,4 ²
Offentliga resurser på hälsa per capita USD	3,1	3,0	5,0	11,9

(Department of Census and Statistics, Sri Lanka)

4.1.2 Kunskap och utbildning

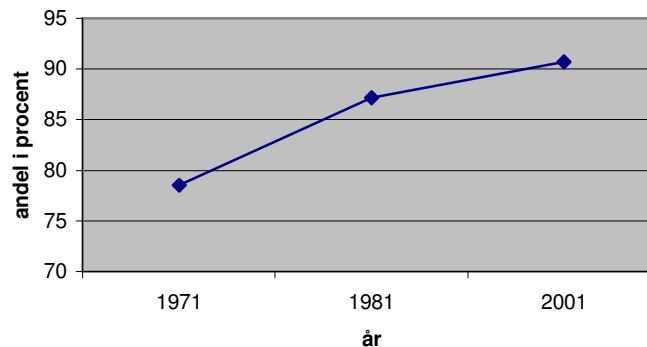
Området utbildning har även det sedan självständigheten 1948 fått högsta prioritet vilket resulterat i att sedan dess har antalet skolor ökat med över 50 %, antalet elever ökat med över 300 % och antalet lärare med mer än 400 %. Läskunnigheten i landet har stadigt stigit, till att idag vara den högsta i regionen, 92.1 %. Trots den prioritering av sektorn som över åren gjorts har systemet genomgått ett flertal förändringar, dels beroende av vilket parti som varit vid makten men framför allt då det visade sig att efterfrågan av utbildad arbetskraft inte överensstämde med utbudet. (Ministry of Education, Government of Sri Lanka) I diagrammet nedan går att utläsa hur utvecklingen i landet gått de senaste 30 åren. Siffrorna som Sri Lanka presenterar är jämförbara med världens utvecklade länder, då landet klart

² motsvarande siffra för Sverige år 2001 var 7,5 % (HDR, 2002)

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

ligger över regionens medelsnitt 57,6 % och även över medelsnittet på världens länder med medelhög inkomst, 89,7. (HDR, 2002) Värt att notera är att siffran på läskunnigheten stiger till 97 % om vi endast ser till åldersgruppen 15 – 24 år. (UNESCO)

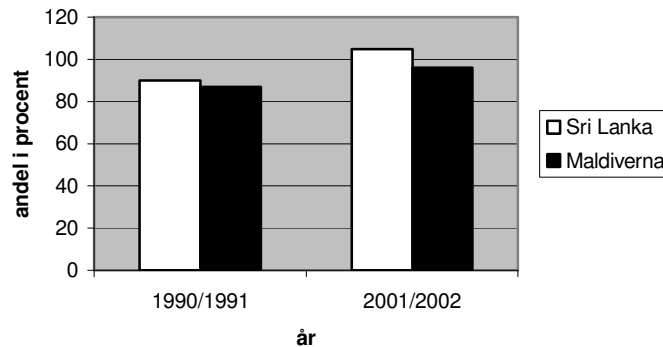
Figur 4.1.2.1 Andel läskunniga i Sri Lanka



(Department of Census and Statistics, Sri Lanka)

Ser vi till Sri Lankas nivå på utbildning i landet mätt i HDI, 0,83, ligger det högt över regionens genomsnitt, 0,57, och även över världens genomsnitt 0,76. (HDR, 2002) Trots dessa höga siffror som landet uppvisar återstår mycket att göra inom området. Kvaliteten på utbildningssystemet behöver höjas, och framförallt krävs satsningar inom de områden som efterfrågas för att möjliggöra hållbar utveckling och tillväxt i landet. I diagrammet utläses att andel inskrivna vid primärskolan i Sri Lanka överstiger motsvarande siffra i Maldiverna. Maldiverna är det land som ligger högst i regionen mätt i utbildningsnivå utslaget på alla nivåer, med 78 % inskrivna att jämföra med Sri Lankas 65 %. Även om Sri Lanka har utbildning som en prioriterad sektor, där många hjälporganisationer över åren bistått med resurser, kunde år 2003 endast 13 % av studenterna som var kvalificerade försäkra sig om plats på en universitetsutbildning. (Recent Economic Developments and Highlights of 2004 and Prospect for 2005, Central Bank of Sri Lanka)

Figur 4.1.2.2 Andel inskrivna i primärskolan



Human Development Report, 2002)

Antalet skolor i Sri Lanka har under de senaste åren minskat i antal. Detta kan förklaras utifrån den demografiska sammansättningen som gått från att innefatta 41,9 % i åldersgruppen 0 – 14 år 1970 till endast 26,6 % 2003.

Tabell 4.1.2.1 Antal offentliga respektive privata skolor

År	1998	1999	2000	2001	2002
Offentliga skolor	10 358	10 058	9 976	9 891	9 829
Privata skolor	79	77	78	78	80

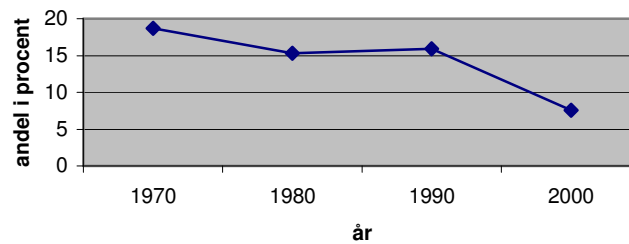
(Central Bank of Sri Lanka)

Detta ger att den största andelen av befolkningen, 67,0 %, befinner sig i arbetsför ålder 15 – 64 år. (Department of Census and Statistics, Sri Lanka) Landets utbud av avgiftsfri utbildning från första klass till universitetsnivå har som ovan nämnts resulterat i en hög utbildningsnivå. Trots den välutbildade befolkningen har inte landet lyckats med målet att skapa hållbar ekonomisk tillväxt i motsvarande grad. Behovet av att stärka kvaliteten samt en omfördelning av resurser på sådant vis att utbudet av utbildningsinriktningar är relevanta för landets utveckling premieras, och där sektorer som efterfrågar utbildad arbetskraft tillgodoses. Detta problem var högst aktuellt under 1970 talet då välutbildade ej efterfrågades på arbetsmarknaden, och arbetslösheten var hög. (Recent Economic Developments and Highlights of 2004 and Prospect for 2005, Central Bank of Sri Lanka) Statistiken visar på att arbetslösheten kraftigt sjunkit, men dessa siffror är högst missvisande. Bakom dessa finns ett stort antal som inte arbetar heltid utan ibland så lite som en timme i veckan, även oavlönade som arbetar i hemmet hamnar i

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

kategorin anställd. Sammantaget ger detta att arbetslöshetsstatistiken är högst otillförlitlig, och sysselsättningen är ett överhängande problem i Sri Lanka. (Regaining Sri Lanka, 2002)

Figur 4.1.2.3 Arbetslösheten i Sri Lanka



(Department of Census and Statistics, Sri Lanka)

Den andel av GDP som vigs åt utbildning i landet varje år har procentuellt sett sjunkit sedan 1970 talet. Ser vi däremot till andelen i USD per capita blir bilden annorlunda. Emellertid har den relativa prioriteringen minskat, men som vi senare kommer att se har GDP över de senaste trettio åren ökat i sådan betydande takt att endast se till den procentuella andelen är missvisande.

Tabell 4.1.2.2 Resurser som läggs inom utbildningsområdet

År	1970	1980	1990	2000
Offentliga resurser på utbildning % av totalt GDP	3,3	1,7	2,0	1,9 ³
Offentliga resurser på utbildning per capita USD	6,3	4,8	9,1	15,9

(Department of Census and Statistics, Sri Lanka)

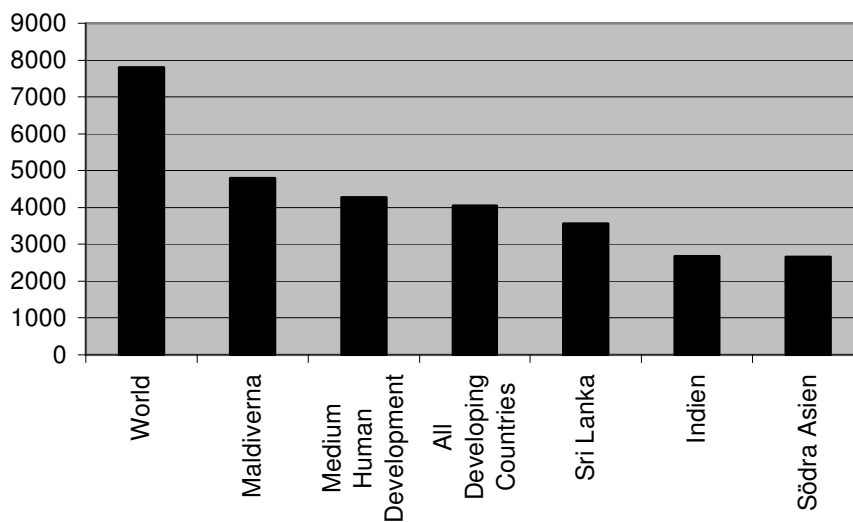
4.1.3 Levnadsstandard

Levnadsstandarden i ett land påverkas och hänger i högsta grad samman med de två faktorerna ovan. Höjd hälso och utbildningsnivå skapar förutsättningar för ett liv med högre kvalitet. I Sri Lankas fall har dock inte den höga hälso- och

³ motsvarande siffra för Sverige år 2000 var 7,6 % (HDR,2002)

utbildningsnivån förbättrat GDP per capita i PPP, som levnadsstandarder enl HDI mäts i, till motsvarande nivå. Onekligen har framsteg gjorts, där landet 2002 hade en GDP per capita i PPP på 3570, mot 2410 året 1990. Denna siffra är dock svag i förhållande till den i övrigt mycket höga nivån på HDI beståndsdelarna, som i många avseende är jämförbara med mera utvecklade länder. Sedan 1998 har Sri Lankas ekonomi försämrats, och 2001 var landets GNP per capita tillbaka på samma nivå som 1996. Vad gäller det ekonomiska resultatet ligger Sri Lanka under genomsnittet för länder som HDR klassat som medium human development, en kategori där Sri Lanka ligger väl framme i andra aspekter. I diagrammet nedan går att utläsa hur Indien, Maldiverna samt andra kategorier av länder ligger i jämförelse med Sri Lanka. Intressant kan vara att jämföra med genomsnittet bland OECD länderna som ligger på 29 000 GDP per capita i PPP.

Figur 4.1.3.1 GDP per capita i PPP år 2002



(Human Development Report, 2002)

Sri Lankas GDP ligger inte endast på en nivå under vad landet med sina resurser i mänsklig utveckling bör ligga på, utan uppvisar även en långsam tillväxttakt. I en jämförelse med de asiatiska grannarna är det endast tre länder, Filipinerna, Bangladesh och Pakistan, vars tillväxttakt var lägre under åren 1985 – 1995. (Ahmad, 1999:6) En av orsakerna bakom detta är den låga investeringsnivån som ligger så lågt som 25 % av GNP, mot länder med hög tillväxttakt som ligger runt 37 – 43 %. Sri Lanka är ett land högst beroende av utländska bistånd i jämförelse

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

med andra asiatiska länder, och trots den låga investeringsnivån finansierades denna till viss del med hjälp av utländskt kapital.

Tabell 4.1.3.1 GDP utveckling och andel investering

År	1970	1980	1990	2000
GDP miljoner USD	2 380	4 134,2	7 935,8	16 543
GDP per capita	189	280,5	467,0	854
GDP per capita i PPP				3460
GDP tillväxttakt i %	4,2	5,7	6,2	6,0
Inhemsk investering i % (GDI)		32,8	20,7	26,1
Andel utländskt kapital av GDI i %		1,3	4,8	8,9

(Department of Census and Statistics, Sri Lanka)

Den ekonomiska tillväxten i landet har inte följt samma utveckling som många framgångsrika länder i Asien. Sedan liberaliseringsprocessen startade 1977 har ekonomin från att till en början gått framåt, idag mer eller mindre stannat av i jämförelse med sina resultatrika grannar. Sri Lanka genomförde aldrig de reformer efter Asienkrisen 1997 som krävdes för att bygga en stark ekonomi. Situationen förvärrades av den allt tyngre skuldbördan som regeringen drog på sig mellan 1995 och 2001. Idag är den offentliga skulden större än landets GDP, vilket gör att för vart år förvärras skulden ännu mer då landet tvingas låna ytterligare för att betala av på den. Utmaningen att få kontroll över den offentliga skulden samt det stora budgetunderskottet är idag en av de stora frågorna för regeringen. (Regaining Sri Lanka, 2002)

4.1.4 Komparativ statistik

För att tydligare illustrera Sri Lankas starkare och svagare sidor presenteras några socioekonomiska faktorer i tabellen nedan. Genom denna tabell kan en jämförelse med regionens genomsnitt göras.

Tabell 4.1.4.1 Socioekonomiska indikatorer Sri Lanka och Södra Asien

	Sri Lanka		Södra Asien	
	1990	00/02	1990	00/02
Andel av befolkningen i % som lever under 1 USD / dag	4	8	39,7	30,4

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

Dödligheten hos barn under 5 år per 1000 levande födda	32	20	126	93
Andel av befolkningen i % som har tillgång till dricksvatten	68	78	71	84
Andel kvinnliga anställda i % inom icke-jordbrukssektorn	39,1	45,4	13,3	18,2
Arbetslöshet hos ungdomar mellan 15 och 24 år i %	33,7	23,6	13,3	14,6
Antal telefonlinjer per 100 invånare	0,74	9,58	0,7	5,3

(Statistics Division, UN)

Då södra Asien uppvisar länder med högst skiftande karaktär, visas några faktorer även i relation till gruppen Medium Human Development. United Nation Development Program placerar Sri Lanka i denna grupp, och en mer rättvis komparation kan tyckas vara med länder i samma grad av utveckling.

Tabell 4.1.4.2 Befolkningstillväxt

	Sri Lanka		Södra Asien		Medium Human Dev	
	1975	2002	1975	2002	1975	2002
Andel av befolkning i % som lever i storstäder	22,0	21,1	21,3	29,6	28,1	42,2
Fertilitets graden ⁴	4,1	2,0	5,6	3,3	4,9	2,4
	1975-02	2002-15	1975-02	2002-15	1975-02	2002-15
Befolkningstillväxten, samt förväntad tillväxt	1,3	0,7	2,1	1,5	1,6	1,0

(HDR, 2004)

4.2 Sidas: s förändrade strategi i Sri Lanka

Sida har sedan 1958 bedrivit samarbete med Sri Lanka. Trots att Sri Lanka inte är ett utpräglat fattigt land fyller Sida tillsammans med andra länder och biståndsorganisationer en viktig funktion genom att främja ytterligare utveckling i landet. Sida har tidigare i Sri Lanka fokuserat på två områden, primärskolutbildningen samt missgynnade grupper på landsbygden. Detta samarbete har haft positiva effekter för fattiga människor, och medverkat till införandet av nya metoder och riktlinjer för fattigdomsbekämpning. (Landsstrategi Sri Lanka, 1998)

⁴ dessa siffror är ett uträknat genomsnitt mellan 1970 – 75 respektive 2000 – 05, fertilitetsgraden anger hur många barn varje kvinna beräknas föda om hon får leva sin förväntade livslängd

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

Huvudsyftet med stödet till undervisningen var att öka möjligheterna för barn från missgynnade grupper och områden att få tillgång till utbildning. Sida satsning slog väl ut och detta mål ingår nu i Sri Lankas nya undervisningspolicy. Fokus har här legat på metodutveckling, där bla distansundervisning som tidigare utvecklats för lärarutbildning nu används inom flera områden. Framgångarna har uppnåtts genom institutionell kapacitetsuppbyggnad via institutionssamarbeten.

Stödet till landsbygden har gått via den nationella distriktmyndigheten ut till fyra geografiskt åtskilda projekt. Syftet var folkligt deltagande, vilket visat sig påverka landsbygdsprogrammet på nationell nivå samt andra givare verksamma inom samma område. I synnerhet har detta program lyckats mobilisera fattiga kvinnor att delta i beslutsprocesser och ekonomiska aktiviteter, vilket påverkat maktbalansen. Programmet har däremot inte lyckats med att skapa sysselsättnings- eller inkomstmöjligheter, ej heller att nå unga i någon större utsträckning. (Landsstrategi Sri Lanka, 1998) Denna strategi fasades ut och avslutades 1998, för att ersättas av en strategi som istället fokuserar på att främja fred och demokrati, samt hållbar ekonomisk utveckling som kommer de fattiga till del. De två nya prioriteringsområdena anser Sida vara mer överensstämmande med Sri Lankas egna prioriteringar.

Främjandet av fred och demokrati yttrar sig i utbildning inom området riktat till ungdomar, vidareutbildning av journalister, kommissionen för mänskliga rättigheter samt barn i behov av särskilt skydd. Omfattande stöd till det civila samhället har även getts, genom lokala organisationer engagerade i verksamhet som främjar demokrati och mänskliga rättigheter. Detta stöd har i viss mån bidragit till en öppnare debatt i samhället. Samtidigt har Sida genom en studie nått slutsatsen att explicit fredsbyggande insatser med betoning på dialog och säkerhet inte nödvändigtvis ger mer konfliktdämpande effekter än mer långsiktiga åtgärder med bredare utvecklingsinsatser. (Landsstrategi Sri Lanka, 2002)

Hållbar ekonomisk utveckling möjliggör Sida genom att fokusera på den privata sektorn, infrastrukturen samt den finansiella sektorn. Det uttalade målet att denna ekonomiska utveckling skall komma de fattiga till del är av indirekt och långsiktig karaktär. Den privata sektorn har fått stöd genom olika insatser som syftat till att

diversifiera exportmarknaden, stärka handelskammaren, utbilda entreprenörer, förbättra den privata sektorns miljöhantering, stärka organisationer och institutioner som arbetar med kvalitetsfrågor samt utveckla skiljedomstolar. Gällande infrastruktursektorn har Sida inom denna främst fokuserat på väg- och energisektorn. Inom den finansiella sektorn har Sida finansierat ett samarbete mellan Sveriges Riksbank och Sri Lankas Centralbank inriktat på rådgivning inom banktillsyn, statsskuldsförvaltning, penningpolitik, inflationsrapportering etc. Detta som hjälp i den reformering av den finansiella sektorn i Sri Lanka som pågår. Stöd har dessutom utgått till ett kapacitetsutvecklingsprogram på Centralbanken tillsammans med Världsbanken. (Landsstrategi Sri Lanka, 2002)

Nedan presenteras i en tabell Sidas stöd till de olika sektorerna över åren. Här går tydligt att utläsa hur den förändrade strategin successivt ger allt kraftigare utslag i statistiken.

Tabell 4.2.1 Sidas sektorstöd 1998 - 2004

Sektor/ År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
MR, demokrati ⁵	12,8 %	22,6 %	21,9 %	15,5 %	31,74 %	62,67 %	44,35 %
Utbildning	36,17 %	30 %	4,9 %	4,2 %	4,98 %	4,27 %	1,75 %
Hälsa	13,78 %	6,1 %	5,08 %	3,9 %	3,04 %	4,4 %	10,18 %
Urban utveckling ⁶	13,9 %	21,6 %	23,7 %	65,1 %	46,91 %	18,99 %	31,15 %
Naturbruk	13,7 %	9,06 %	22,7 %	0,51 %	1,21 %	1,68 %	0,49 %
Övrigt	9,6 %	10,6 %	21,6 %	10,8 %	12,1 %	7,97 %	12,07 %
<i>Total i tusentals kr.</i>	<i>101 733</i>	<i>117 393</i>	<i>152 533</i>	<i>188 689</i>	<i>146 059</i>	<i>108 542</i>	<i>168 519</i>

(Sida)

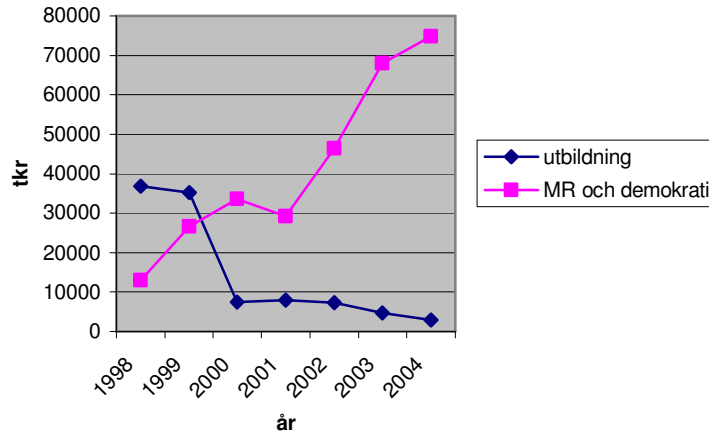
Väldigt tydligt blir denna förändring om man endast ser till sektorerna utbildning och mänskliga rättigheter samt demokratisk samhällsstyrning. I diagrammet nedan går detta klart att utläsa. Sidas tidigare framgångar inom utbildningsområdet möjliggjorde för allt fler att gå i motsvarande högstadiet, en möjlighet som idag har försämrats i takt med att Sidas stöd minskat, och Sri Lankas regering har

⁵ Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning

⁶ Infrastruktur, näringsliv och urban utveckling

uppmanat Sida att åter prioritera denna sektor. Sida har nu detta under övervägande. (Result Analysis Sri Lanka, 2003)

Figur 4.2.1 Sidans förändrade utbetalningar inom utbildning och MR



(Sida)

Sidas bidrag och hjälp till Sri Lanka måste ses i dess kontext, där Sida endast står för 1 % av det totala bistånd som Sri Lanka tar del av. Detta ger att utvecklingsarbetet är limiterat, då de svenska insatserna är relativt sett begränsade. Samarbete mellan de olika organisationerna är därför av högsta betydelse, för att underlätta återuppbyggnadsprocessen. (Landsstrategi Sri Lanka, 2002) Samtidigt pekar Sida på vikten av att det svenska biståndet så långt som möjligt bör inriktas på att införa nytänkande och nya institutionella lösningar. (Landsstrategi Sri Lanka, 1998)

V

~ Analys ~

I detta kapitel analyseras den svenska biståndspolitik som förs i Sri Lanka. Analysen är uppdelad i tre separata avdelningar där problemformuleringarna som inledningsvis presenteras i uppsatsen avses att besvaras. Till en början analyseras hur teorierna ser på den förändrade svenska strategin, för att sedan åtföljas av hur den svenska biståndspolitik förhåller sig gentemot densamma. Avslutningsvis ser jag till hur de stora bidragsgivarnas biståndspolitik, samt internationellt rådande biståndsteori, tar sig uttryck i förhållande till Sidas strategi i Sri Lanka. Denna avslutande avdelning bör ses som ett resonemang snarare än analys då detta är ett väldigt omfattande och komplext område, som här inte får motsvarande utrymme.

5.1 Teoriernas syn på den förändrade strategin

Sidas strategi gentemot Sri Lanka har helt ändrat karaktär sedan 1999. Detta avsnitt syftar till att se hur teorierna ser denna förändring, och hur de tolkar att strategin inverkar på landets tillväxt och fattigdomsbekämpning. Då svenskt bistånd i sammanhanget endast uppgår till 1 % av det totala biståndet Sri Lanka tar emot, kommer denna fråga besvaras utifrån ett teoretiskt perspektiv med utgångspunkt i de teorier som tidigare redogjorts för.

Den svenska biståndspolitik gentemot Sri Lanka som rådde fram till 1999 låg i linje med the Human Capital Approach. I denna strategi identifieras vikten av en utbildad befolkning samt att förbättra livssituationen för missgynnade grupper på landsbygden. Genom att stärka befolkningen, landets humankapital, föranledde

man en tillväxt av tricle-up karaktär. Utbildningssektorn var den sektor som Sida satsade mest på i Sri Lanka (se tabell 4.2.1), inom vilken Sida satsade på fysiska resurser till exempel byggnader, underhåll, material och övrig utrustning samt insatser inom högre utbildning, såsom administration, institutionsbyggnad, rådgivning etc (se appendix tabell 6.2). Strategins inriktning mot de missgynnade grupperna på landsbygden verkar för att forma en mer utbildad och produktiv befolkning på landsbygden, vilket ökar möjligheten för dessa grupper att förbättra sin inkomst. Då stora delar av Sri Lankas fattiga befolkning lever på landsbygden arbetar denna strategi i linje med målet att höja de fattigas levnadsstandard. Utbildningsnivån i Sri Lanka är idag exceptionellt hög, både över regionens och också världens genomsnitt. Denna höga utbildningsnivå är trots allt inte ett argument för att göra nedskärningar inom utbildningssektorn. Det faktum att denna välutbildade befolkning inte lyckas skapa en motsvarande ekonomisk tillväxt pekar på att kvaliteten inom utbildningsväsendet bör utredas. HDI mäter inte kvaliteten, ett högt värde inom denna beståndsdel kan uppnås ändå. Sidans insatser inom området har varit betydande och påverkat landets egen undervisningspolicy. Framgångarna har dock inte inneburit att landet har hjälpts till att klara sig på egen hand, förfrågningar från Sri Lankas regering att återuppta arbetet inom denna sektor anser jag vara bevis nog. Även det faktum att andelen inskrivna vid primärskolan överstiger andelen i Maldiverna, det land med högst utbildningsnivå i regionen, men endast 13 % av de kvalificerade får plats inom landets högskolor visar på behovet av att denna sektor få fortsatt stöd. Den radikala förändring som Sida gjort i stödet till denna sektor (se figur 4.2.1) är utifrån the Human Capital Approach inte till gagn för landets tillväxt.

Denna strategi skulle däremot vara otillräcklig enligt strukturstabiliseringsteorin. Satsningar inom utbildning och på landsbygden åtföljs inte av åtgärder inom andra områden. Min tolkning av denna teori ger då att de resurser inom utbildningsområdet, som i sig är viktiga, går förlorade om de inte följs upp inom andra sektorer. *”Not all school leavers will find employment or training solely because they can read and write, although their chances principally improve through education”* (Robert Kappel i Kappel et al, 2003) Vikten av att samhället är så väl utvecklat att efterfrågan för den utbildade befolkningen ska överensstämma med utbudet betonas. En efterfråga som innebär att samhällets

tillväxt gynnas. Sett till strukturstabiliseringsteorin där tillväxt kräver ett integrerat samhälle, var den föregående strategin Sida förde bra, men ej tillräcklig omfattande. Fler områden inom samhället kräver uppmärksamhet.

Dagens strategi som sedan 1999 förts i Sri Lanka har ändrat riktning mot sin föregångare, och fokuserar istället på att främja fred och demokrati, samt en hållbar ekonomisk utveckling som kommer de fattiga till del. Med utgångspunkt i the Human Capital Approach där humankapitalet ses som motorn i tillväxten, innebär denna förändring både ett fortsatt stöd av teorin, men även ett stort steg bort ifrån densamma. En välmående befolkning är beroende av fred, inte minst gäller detta befolkningen i de konfliktdrabbade områdena. Konflikten medför både direkt påverkan såsom fysiska skador på människor, energiförsörjning och byggnader, samt indirekta likt hämmande av det dagliga livet. Sidans strategi lägger stora delar av sina resurser inom sektorn på områden där kvinnor och barn ofta är utsatta (se appendix tabell 6.1). Fredsbyggande insatser samt minröjning är även de två stora poster (se appendix 6.1). Denna del av strategin ger en stärkning av landets humankapital, då utan en lösning av konflikten hämmas befolkningen att arbeta för en utveckling av landet. En lösning av konflikten är därför en hög prioritet även utifrån the Human Capital Approach, men att helt överge tidigare sektorer är inte den bästa lösningen.

Då definitionen av strukturstabiliseringsteorin är ett samhälle med kapacitet att klara av förändringar utan att behöva ta till våld, är en lösning av konflikten central för att kunna möjliggöra utveckling och ekonomisk tillväxt. Det integrerade samhället påverkas genom många pelare i Sri Lanka. Konflikten kan härledas till alla av de följande pelarna; social rättvisa, pålitliga politiska strukturer, demokrati, lagar och mänskliga rättigheter. Övertramp inom dessa pelare kan argumenteras för att ha begåtts i Sri Lanka. Exkludering av grupper ses i detta sammanhang som ohållbart, något som Sri Lankas regering tydligt gjorde då det officiella språket ändrades till singalesiskan. Delaktighet av alla grupper i samhällets utveckling anses väsentligt för att utveckling skall vara hållbar. En lösning av konflikten anser jag därför vara överensstämmande med strukturstabiliseringsteorin.

Strategins andra huvudområde, en hållbar ekonomisk tillväxt som kommer de fattiga till del, är däremot inte förenlig med the Human Capital Approach. Sidas avsikt att skapa tillväxt som ska nå den fattigare delen av befolkningen skall nås genom att fokusera på den privata sektorn, infrastruktur samt den finansiella sektorn. Sidas biståndspolitik tar här ett steg tillbaka. Från att tidigt insett vikten av andra termer än de rent ekonomiska för att gynna tillväxt, ser man nu denna sektor som den mest kritiska. I viss mån kan jag se varför Sida anser att detta är ett prioriterat område, då den ekonomiska utvecklingen ej är tillfredställande kan institutionell svaghet och behov av ekonomiska reformer föreligga. Vore syftet med denna strategi att underlätta en reformering av det ekonomiska systemet och dess institutioner i samhället anser jag denna fokusering berättigad. Däremot när Sida uttryckligen ser denna satsning som ett medel för att nå de allra fattigaste, ifrågasätter jag den starkt.

Sidas medel för att nå detta mål, en hållbar ekonomisk tillväxt som kommer de fattiga till del, är att koncentrera sig på den privata sektorn, infrastruktur samt den finansiella sektorn. Denna strategi kan tolkas som en återgång till den neoklassiska skolan som fick stort utrymme under 1980 talet, där makroekonomiska åtgärder var högsta prioritet. Ekonomisk tillväxt som är avsedd att trickle down till den fattigare delen av befolkningen har visat sig vara en mindre effektiv metod för att nå en förbättring i den sociala välfärden. (Foster och Székely, 2002) Förväntningarna att en ökad tillväxt skall nå de fattigaste i ett land som Sri Lanka där korruptionen är utbredd (Sri Lanka Country Report, 2004), bidrar än mer till att jag anser att denna strategi bör ifrågasättas. Utifrån både the Human Capital Approach och strukturstabiliseringsteorin är denna strategi inte ett steg närmre hållbar ekonomisk tillväxt. Humankapitalets roll är i the Human Capital Approach grunden för tillväxt, utan dessa beståndsdelar anses inte målet kunna nås. Även strukturstabiliseringsteorin identifierar humankapitalet som en betydande ingrediens, men till skillnad från the Human Capital Approach likställs denna med den ekonomiska spelarens betydelse. Detta ger att de framgångar eftersträvas inom den ekonomiska sektorn inte utnyttjas optimalt, då andra viktiga beståndsdelar har övergetts. I Sri Lankas fall utbildningsaspekten av humankapitalet. Den ekonomiska spelaren skapar förutsättningar för de andra

pelarna, Sidas strategi sett ur ett långsiktigt perspektiv försämrar utsikterna för befolkningen att ta tillvara på denna möjlighet.

Hur ser då teorierna på den förändrade strategi som Sida för i Sri Lanka, sett till landets tillväxt och fattigdomsbekämpning? Till viss del, genom satsningen inom mänskliga rättigheter och demokrati, är the Human Capital Approach förenlig med de uppsatta målen. Däremot är övergivandet av utbildningssektorn till förmån för den ekonomiska sektorn enligt detta synsätt inte ett medel att nå det uppsatta målet. Även om tillväxt genom denna fokusering uppnås, är inte detta ekvivalent med att denna kommer de fattiga till del. Strukturstabiliseringsteorin ser strategin på ett mer allomfattande vis, där alla satsningar som görs i sig är viktiga. Däremot, som ovan argumenterats för, krävs att alla områden uppmärksammas för att en hållbar utveckling och tillväxt skall uppnås. Skiftet av fokus inom strategin är därför inte heller här rättfärdigat.

5.2 Sidas förändrade strategi i förhållande till den nya svenska biståndspolitik

Den nya svenska biståndspolitik innebär ett väldigt komplext synsätt, där alla delar av givarlandets politik skall utformas med en tanke på hur omvärlden påverkas. De två perspektiv som utgör svenskt bistånds förhållningssätt idag, rättighets- och fattigdomsperspektivet, betonar vikten av att fokusera på individerna. Genom att utgå från de berördas erfarenheter och behov avser biståndet att skapa möjligheter för dessa individer att själva skapa utveckling. Utveckling skapas inifrån, ej genom externa aktörer. Denna svenska biståndspolitik är enligt min åsikt eftersträvansvärd, men tar svenskt bistånd gentemot Sri Lanka idag detta uttryck?

Strategin som förs mot Sri Lanka skiljer sig i många avseende ifrån de riktlinjer som i regeringens proposition lades fram 2003. Invändningen att strategin utformades många år före denna proposition utformades är inte hållbart då strategin mot Sri Lanka förlängdes 2003 och gäller fram till 2007. Den främsta

skillnaden mellan strategin och propositionen är det tillvägagångssätt, det medel, som skall nå målet. Tydligt pekar propositionen mot individnivå, det är i rättighetsperspektivet de marginaliserade och utsatta som skall undsättas, vilket kompletteras av fattigdomsperspektivet i vilken individen är i centrum för utvecklingen. Biståndspolitiken gentemot Sri Lanka, vilken tidigare mer karakteriserades av detta förhållningssätt, ser idag till den institutionella och det rådande ekonomiska klimatet som de kritiska faktorerna för tillväxt. Ett motsatts förhållande till Sveriges biståndspolitikens riktlinjer. Fokuseringen på mänskliga rättigheter och demokrati kan i allra högsta grad ses som en integrerad del av biståndspropositionen, men då Sidas egna konsultutredningar visar på att explicit fredsbyggande insatser inte nödvändigtvis leder till mer konfliktdämpande effekter än långsiktiga insatser som undervisning och integrerad landsbygdsutveckling (Landstrategi Sri Lanka, 2002), anser jag det rättfärdigat att ifrågasätta om valda strategi utgår från den biståndspolitik Sverige för idag.

Sida uttrycker tydligt att den mångdimensionella fattigdomen måste ses till varje enskilt land, där det är viktigt att fokus även ligger på aspekter såsom ojämlikhet, utbildning och hälsa (Perspektiv på fattigdom, 2004). Strategin i Sri Lanka är i detta avseende åter en tillbakagång, där företrädande landsstrategier är mer kompatibla med detta synsätt. Jag finner det förbryllande att det i fallet Sri Lanka utformats en strategi som tydligt inte följer de allmänna riktlinjerna inom svensk biståndspolitik och därigenom Sida. Här syftar jag främst på den ekonomiska satsningen, men det faktum att utbildning och andra långsiktiga åtgärder sågs som ett likvärdigt medel för att dämpa konflikten undrar jag om den nya strategin är berättigad. Detta grundar jag på det faktum att Sidas insatser inom utbildningsväsendet har varit väldigt framgångsrika. Att förändra denna strategi till att prioritera andra sektorer som Sida själva anser nå målet likväl så bra som genom satsningarna inom utbildning kan då ifrågasättas. Även den utredning som till stor del ligger till grund för den nya biståndspolitiken ser att fattigdomsbekämpande åtgärder bör riktas till faktorer bakom de icke-ekonomiska aspekterna av fattigdom. Frågan är varför biståndet mot Sri Lanka har utvecklats i denna riktning.

I avseendet att svensk politik idag ser till helheten på ett sätt man inte tidigare gjort, där alla delar av den egna nationella politiken bör utformas med biståndspolitik i åtanke, samt att även det mottagande landet skall ha förutsättningar att utvecklas inom alla områden, kan strategin i Sri Lanka till viss mån vara legitimerad. Då näringslivet ses som en betydande komponent i tillväxten ter sig Sidas linje mer genomtänkt, då den även avser att stärka institutioner, organisationer samt skiljedomstolar. Intentionen bakom strategin är att de fattiga ska nås, och många projekt äger rum i fattigare områden och på landsbygden även i denna strategi, men i en annan form. Sett till utveckling måste även dessa sektorer genomgå förändringar, detta är inte något jag motsätter mig, men ifrågasätter om detta är rätt ända att börja i. Jämför vi Sri Lanka med dess grannländers genomsnitt i södra Asien ser vi att utvecklingsmönstret skiljer sig. Även om Sri Lanka har kommit längre i många avseende, som exempelvis den betydligt lägre barnadödligheten (se tabell 4.1.4.1), är arbetslösheten bland unga avsevärt högre. Andelen av befolkningen som lever under 1 USD per dag är även den siffran lägre än i grannländerna (se tabell 4.1.4.1), men det som skiljer sig är trenden. Medan genomsnittet fattiga bland länderna i södra Asien sjunker, visar Sri Lanka på motsatsen. Även andelen av befolkningen som har tillgång till dricksvatten motsvara i Sri Lanka inte den högre grad av utveckling som uppvisas inom många andra sektorer. Min tolkning av detta är att det fortfarande finns ett stort behov i Sri Lanka av stöd till de mer grundläggande behoven, stöd som underlättar vardagen för de fattiga. Trots att Sida med sin biståndspolitik syftar till att åstadkomma detta, får jag intrycket av att man använder medel som syftar till omvänt orsaksförhållande till både det jag genom uppsatsen gett uttryck för samt det som svensk biståndspolitik idag står för.

Hur ställer sig då den förändrade strategi som Sida för i Sri Lanka gentemot den nya svenska biståndspolitik? Föresatsen med strategin i Sri Lanka sammanfaller i stora drag med den svenska biståndspolitik, att höja de fattigas levnadsstandard. De medel som detta övergripande mål skall uppnås med är däremot inte kompatibla. Tillvägagångssättet inom svensk biståndspolitik idag speglas av en tricle up inställning, med individen tydligt i centrum. Politiken gentemot Sri Lanka uppvisar snarare en tricle down karaktär, där det är systemet och dess institutioner som skall leda tillväxten. Denna tolkning av de två politiska

linjerna inser jag är väl hårddragen, men jag anser att strategin i Sri Lanka är en tillbakagång mot en äldre form av biståndspolitik. Detta skall inte förväxlas med att jag inte tycker att de områden som Sida fokuserar på är viktiga i utvecklingssammanhang, det jag ifrågasätter är om detta verkligen är rätt väg att åstadkomma hållbar tillväxt som når de fattiga.

5.3 Den svenska strategin i internationell jämförelse

De internationellt rådande tankebanorna kring hur bistånd optimalt gynnar utveckling och tillväxt i mottagarlandet, återger i stort den svenska biståndspolitik. Detta kan förklaras med den roll Sverige innehar inom området, där Sverige är ett av de mer inflytelserika länderna. (Danielson och Wohlgemuth, 2002:11) Världsbankens uppsatta mål lägger tyngdpunkten på det sociala kapitalet, där de fattigas delaktighet och möjligheter skall ökas genom investeringar i humankapitalet såsom tillgång till grundläggande utbildning, hälsovård, mat och andra grundläggande förutsättningar. Tillväxt skall uppnås genom ett stärkt humankapital och en tricle up – strategi, för att undgå att biståndet blir allt för topp- och centralt styrt, vilket oftare gynnar den rikare delen av befolkningen. Detta ger att den svenska strategin i Sri Lanka ställer sig än mer i kontrast till Världsbankens riktlinjer än den svenska regeringens. Likväl är även här syftet detsamma, men medlen för att uppnå målet tar sig an problemet ifrån olika håll.

Den samlade biståndsprofilen som Sri Lanka visar upp utifrån landets största bidragsgivare Japan, ADB och Världsbanken ger sammantaget ett heltäckande intryck. Den samlade bilden visar att biståndsgivarna tar sig an många delar av samhällsuppbyggnaden, med betoning inom några sektorer. Till viss del kan man se ett mönster av arbetsfördelning, exempelvis lägger Japan stora resurser på infrastruktur medan Världsbanken riktar in sig på den ekonomiska tillväxten inom den privata sektorn. Samtidigt är biståndet av alla givarna utformat så att flera delar av utvecklingsprocessen innefattas, vilket till viss del gör att de överlappar varandra. Den sociala infrastrukturen, humankapitalet, konflikten och miljön är sektorer som de alla uppmärksammar, men projekten inom områdena uppvisar

skilda karaktärer. Inom humankapitalet tar ADB en smalare inriktning i den senaste strategin med kunskapsinriktning, medan Japan fokuserar på högre utbildning. Denna uppdelning syftar trots allt till ett gemensamt mål, ett mål där Sri Lanka skall ha reducerat sin fattigdom och skapat en hållbar ekonomisk utveckling och tillväxt.

Sveriges del i denna bild kan tyckas marginell då svenskt bistånd relativt sätt står för en väldigt liten andel. Sidas strategi att dels samarbeta med de stora givarna, och dels finna nyckelsektorer där svenskt kunnande gör störst inverkan anser jag till viss del få utrymme i strategin i Sri Lanka. Detta tar sig uttryck i den fokuseringen inom två områden, mänskliga rättigheter och demokrati samt den ekonomiska sektorn. Dessa två sektorer uppmärksammas i högsta grad av de andra biståndsgivarna, vilket ger indikation om att samordning sker. Sidas strävan att sikta på att förstärka nyckelsektorer där Sverige innehar komparativa fördelar har visat sig i den satsning inom IT området som gjorts.(se appendix tabell 6.3)

Hur ter sig då denna svenska strategi i jämförelse med de stora bidragsgivarna till Sri Lanka samt den internationellt rådande biståndspolitikerna? Den svenska strategin i Sri Lanka i förhållande till rådande internationell praxis, tar ett avvikande uttryck, främst i avseendet att den ekonomiska sektorn tar så stort utrymme. De mål som Världsbanken följer talar inte explicit om det ekonomiska systemets betydelse för utveckling, och det är till stor del på detta jag grundar min uppfattning att svensk strategi inte följer den internationella konsensusen. I jämförelse med de stora bidragsgivarna till Sri Lanka ter sig i sammanhanget svensk strategi inte så avvikande. Som en del av en större bild med fler aktörer tar Sverige sig an två viktiga perspektiv, och även om dessa två inte i sig är de två mest representativa utifrån det biståndspolitikstänkande som drivs både i Sverige och i hela världen, är de viktiga komponenter i Sri Lankas biståndsprofil.

VI

~ Slutsats ~

I detta avslutande kapitel sammanfattas kort de svar på problemformuleringarna som kom fram genom analysen. Jag avser även att besvara den övergripande frågeställningen som uppsatsen syftar till, samt att återge mina reflektioner.

Den svenska biståndspolitik som Sida för i Sri Lanka är inriktad på att hjälpa de fattiga, både den rådande strategin och dess föregångare syftar till detta. Medlet för att nå detta mål ser däremot i de båda strategierna väldigt olika ut. Sett utifrån ett teoretiskt perspektiv, som min första problemformulering avser att göra, är den nya strategin inte förenlig med the Human Capital Approach då den fokusering som tidigare strategi lade på humankapitalet har en allt mindre roll i den nya. Sett till strukturstabiliseringsteorin är den nya strategin mer berättigad då denna ser tillväxt utifrån ett mer komplext förhållningssätt där alla delar av samhället är integrerade, vilket ger att flera sektorer bör stödjas. Samtidigt som strukturstabiliseringsteorin säger att den ekonomiska delen är viktig, är den inte överordnad humankapitalet i betydelse. Att nya strategin lämnar utbildningsområdet är därför inte i enlighet med denna teori. Denna första problemformulering får då svaret att den förändrade strategin i Sri Lanka inte stödjer tillväxt och fattigdomsbekämpning på ett optimalt vis.

Min andra problemformulering jämför den nya strategin i Sri Lanka med generell svensk biståndspolitik. I detta avseende kommer jag till slutsatsen att även då målen i stort sammanfaller, finner jag en skiftande inställning till orsak och verkan inom tillväxt som förbryllar mig. Den svenska biståndspolitik ser sedan 2003 till ett individperspektiv, där de berördas erfarenheter skall tas tillvara på och förutsättningar skall ges till individen att förbättra både sin egen och landets situation. Inställningen är att tillväxt kommer underifrån. I fallet Sri Lanka däremot ser jag en tydlig inriktning på en mer övergripande nivå, där myndigheter

och institutioner är i fokus. Tillväxt definierat ur denna strategi startar snarare på en övergripande nivå för att sedan gå ned till befolkningen. Sammantaget med den inriktning på den ekonomiska sektorn som görs i Sri Lanka anser jag att denna politik speglar ett tänkande som inte är kompatibelt med svensk biståndspolitik idag.

Den tredje problemformuleringen som ser till den svenska strategin ur ett internationellt perspektiv, finner att svensk strategi ur sitt sammanhang tar en avvikande bild. Ses den däremot i sin kontext utgör den ett komplement som sammantaget ger en biståndsprofil i Sri Lanka som väl ser till den komplexitet som har betonas likväl i den svenska propositionen som i Världsbankens riktlinjer.

Jag har i denna uppsats analyserat det svenska biståndet i Sri Lanka väldigt kritiskt, och har behandlat detta som om dess storlek vore betydligt större än vad den i realiteten är. Sidas strategi anser jag ha både positiva och negativa sidor. Sett till situationen i Sri Lanka, ett land där en konflikt pågått under en väsentlig tidsperiod, instämmer jag med att mänskliga rättigheter och fredsinsatser bör vara av hög prioritet. Min uppfattning om utveckling och tillväxt som speglar uppsatsen är den att genom förbättrad livssituation för de fattiga gynnas tillväxten, och ett slut på konflikten har i detta avseende en betydande roll. Däremot anser jag av samma anledning att den fokusering som Sida gör på den ekonomiska sektorn inte gynnar tillväxten. Framförallt inte i Sri Lanka där korrruptionen är utbredd, och där inflytelserika familjer styr inom politiken, trots en lång tradition av demokrati. Den uppmärksamhet som visas den ekonomiska sektorn är en tillbakagång till ett mer kapitalfundamentalistiskt synsätt, ett synsätt som aldrig haft fotfäste inom svensk biståndspolitik. Den inriktning som svensk biståndspolitik sedan 2003 för anser jag inte heller komma till sin rätt i strategin i Sri Lanka. Där Sverige trycker på individens betydelse, och att bistånd bör ta ett omfattande uttryck är inte aspekter som i strategin i Sri Lanka tar stort utrymme. Att den strategi Sidas för i Sri Lanka inte tar detta omfattande uttryck, eller strävar därefter, är trots min tidigare kritik i många avseende positivt. Bistånd måste ses i sin kontext. Skulle Sverige föra en politik i Sri Lanka som tog en heltäckande utformningskulle detta innebär att inte många konkreta mål skulle uppnås. Genom

att fokusera på två huvudområde har Sverige möjlighet att åstadkomma observerbara resultat.

Vad har det då inneburit att den svenska strategin i Sri Lanka ändrat karaktär, och vilken inverkan har detta på landets tillväxt och fattigdomsbekämpning? Min uppfattning är att den svenska strategin idag inte stödjer tillväxten och fattigdomsbekämpningen på ett optimalt sätt. Satsningarna inom utbildningsväsendet och landsbygden som tidigare gjordes anser jag mera överensstämmande med de mål som är uppsatta. Detta skulle innebära att Sidas strategi idag inte använder medel som på bästa sätt når målen. Samtidigt utgör svensk strategi en viktig komponent i den sammantagna biståndsprofilen för Sri Lanka, och i detta sammanhang främjas tillväxten och fattigdomsbekämpningen. Slutsatsen som jag drar efter att ha skrivit denna uppsats är att strategin i Sri Lanka inte är representativ för svensk biståndspolitik. Fokuseringen inom den ekonomiska sektorn anser jag oberättigad, inte för att denna sektor inte behöver reformeras utan för att strategin angriper problemet i fel ände. Genom att tolka orsaksförhållande på omvänt håll mot min uppfattning, anser jag att strategin bör omformuleras vad avser den ekonomiska sektorn. Konflikten i Sri Lanka har haft en betydande inverkan på strategins utformning, och detta anser jag fullt berättigat. Intentionen bakom Sidas biståndspolitik i Sri Lanka är högst välmenande, tyvärr finner jag utifrån det ramverk jag här använt att denna politik inte är den optimala för att nå de uppsatta målen. Då invånarna är nationens välfärd bör de även sättas i första rummet i den politik som syftar till att höja tillväxten och bekämpa fattigdomen.

~ Referenser ~

Publicerade källor

Ahmad, Alia, 1999 . *Country Economic Report* . Sida

Danielson, Anders –Hoebink, Paul – Stokke, Olav - Wohlgemuth, Lennart, in press 2005. *Development Co-operation in Perspective*. Basingstoke: Palgrave

Human Development Report, 1998. UNDP

Human Development Report, 2001. UNDP

Landsstrategi Sri Lanka, 2002. Sida

Recent Economic Developments Highlights of 2004 and Prospects for 2005.
Central Bank of Sri Lanka

Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development 2002.
Government of Sri Lanka

Resultatanalys Sri Lanka, 2003. Sida

Sida at Work, 2003

Social Conditions of Sri Lanka, 1995. Department of Census and Statistics.
Colombo

Sri Lanka Country Report 2004, in press 2005. Sida

Tarp, Finn, 2002. *Foreign Aid and Development: Lesson Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge

Todaro, Michael P – Smith, Stephen C, 2003. *Economic Development*. Essex: Pearson Education Limited, 8:e upplagan

Elektroniska källor

“Alkoholkonsumtion i Norden – en analys av skatt och konsumtionsnivå i de nordiska länderna”, 2005. AB Handelns Utredningsinstitut

URL: [http:// www.spirits-wine.se/new/Alkoholkonsumtion_Norden.pdf](http://www.spirits-wine.se/new/Alkoholkonsumtion_Norden.pdf)

Asian Tribune URL:http://www.asiantribune.com/show_news.php?id=14334
(2005-05-05)

“Basic Policies on Japanese Official Development Assistance”. Embassy of Japan in the Democratic Social Republic of Sri Lanka

URL:<http://www.lk.emb-japan.go.jp/assistance/oda.html#3>

Burnside, Craig – Dollar, David, 2000. “Aid, Policies, and Growth”

URL:<http://links.jstor.org/sici?sici=0028282%28200009%2990%3A4%3C847%3AAPAG%3E2.0.CO.%3B2-0>

“Country Operationg Strategy”, 1998, Asian Development Bank

URL: <http://www.adb.org/Documents/COSSs/SRI.pdf> (2005-05-19)

“Country Assistance Strategy of Sri Lanka”, 2003. The World Bank

URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTSRILANKA/Resources/LKFinal.pdf>

“Country Assistance Strategy: progress report”, 1998. The World Bank

URL:http://www.wds.worldbank.org/serlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&id=000094946_99042805371340

Kappel, Robert – Andreas, Mehler – Henning, Melber – Anders, Danielson, 2003.

“Structural Stability in an African Context”

URL:http://www.uni-leipzig.de/sept/downloads/paper_dp24.pdf.

Gunawardna, Rlah, 2003. “Roots of the Ethnic Conflict in Sri Lanka”

URL:<http://jbe.gold.ac.uk/10/gunawar-sri-lanka-conf.php> (2005-05-05)

Ministry of Education, Government of Sri Lanka.

URL:<http://www.moe.gov.lk/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2>

#s1_4 (2005-05-06)

United Nations Statistics Division

URL: http://www.unstats.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp (050524)

~ Appendix ~

Tabell 6.1 Det förändrade sektorsstödet inom mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Politiska och sociala MR	-	4,4 %	1,6 %	18,5 %	13,3 %	9 %	8,4 %
Ekonomiska, sociala, kulturella MR	77,8 %	54,2 %	30,5 %	22,2 %	5,1 %	-	2,6 %
Allmänna MR ⁷	0,03 %	-	14,4 %	22 %	23,4 %	31,2 %	47,6 %
Finansinspektionen	-	21 %	22,5 %	1,3 %	-	-	0,4 %
Övrig förvaltning och service	9,4 %	7,4 %	2,7 %	4,4 %	1,3 %	-	-
Fredsbyggande	3,2 %	8,8 %	9,4 %	11,3 %	18,7 %	23,9 %	17,6 %
Minröjning	-	-	-	-	1,0 %	5,8 %	8,0 %
Övr. MR och dem. samhällsstyrning	-	-	-	-	-	5 %	3,7 %
<i>Totalt i tusentals kronor</i>	<i>13 014</i>	<i>26 563</i>	<i>33 528</i>	<i>29 223</i>	<i>46 361</i>	<i>68 033</i>	<i>74 750</i>

(Sida)

Tabell 6.2 Det förändrade sektorsstödet inom utbildningssektorn

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Byggnader och underhåll	23,4 %	11,3 %	2,5 %	-	-	-	-
Läroutbildning	5,5 %	6,6 %	12,3 %	-	-	-	-
Allmänt inom högre utbildning	51,9 %	48,9 %	31,7 %	30 %	34,2 %	20,5 %	-
Allmänt primärundervisning	3,3 %	3,6 %	16,4 %	12,6 %	26,4 %	32,9 %	51,1 %
Allmänt inom utbildning	12,5 %	15,6 %	32,9 %	25,7 %	18,6 %	46,9 %	48,9 %
<i>Totalt i tusentals kronor</i>	<i>36 799</i>	<i>35 226</i>	<i>7 503</i>	<i>7 903</i>	<i>7 286</i>	<i>4 638</i>	<i>2 946</i>

⁷ Målgruppen inom denna sektor är främst barn och kvinnor samt deras rättigheter.

Svensk biståndspolitik i Sri Lanka

Tabell 6.3 Det förändrade sektorsstödet inom infrastruktur, näringsliv och urban utveckling

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Vägar och broar	-	-	3,7 %	26,2 %	2,7 %	1,2 %	9,2 %
IT	9,6 %	53,8 %	44,3 %	-	2,5 %	11,7 %	6,3 %
Institutionellt ramverk	29 %	12,5 %	5,6 %	10,4 %	22 %	26,7 %	29 %
Kompetensutveckling	43,7 %	26,6 %	28,4 %	28,2 %	24,3 %	12,3 %	12,7 %
Statliga banker	-	-	-	-	21,3 %	12,4 %	9 %
Allmänt inom finans	-	-	-	-	0,6 %	0,8 %	18,2 %
<i>Totalt i tusentalskronor</i>	<i>14 156</i>	<i>25 355</i>	<i>36 158</i>	<i>30 849¹</i>	<i>23 520²</i>	<i>20 613</i>	<i>27 505³</i>

¹ År 2001 utbetalades även 92 000 tkr inom sektorn allmän energi, utbetalningar inom denna sektor skedde endast detta år under åren 1998 – 2004.. Den posten har jag här räknat bort vid beräkandet av procent då dessa siffror annars blir missvisande.

² År 2002 utbetalades även 45 000 tkr till bostadsbyggande, likt föregående fotnot en sektor som endast fick utbetalningar detta år mellan 1998 – 2004, och av samma anledning borträknad.

³ År 2004 utbetalades även 25 000 tkr inom telekommunikation. Av samma anledning som ovan är denna summa borträknad i totala summan.