



LUNDS
UNIVERSITET

Bistånd under reformation

En fallstudie av strategiska narrativ för att motivera
avskaffandet av enprocentmålet

Abstract

In October 2022, under a new administration, the Swedish government made a historic declaration to abolish the established tradition of allocating one percent of the Gross International Income (GNI) to foreign aid. This pivotal decision, unprecedented in Sweden's history, has sparked considerable attention and raised questions about the motivation behind this notable shift in aid policy. Therefore, this study employs the theory of strategic narratives to analyze the underlying motives behind this decision. By examining different levels of strategic narratives, including the issue narrative, system narrative and identity narrative, the analysis reveals the motivations for eliminating the so-called one percent target. Employing a qualitative content analysis of primary sources, including the foreign policy declaration and other official documents, the study delves into the presented rationale within these sources. The findings indicate a shift in narratives, moving from a previous emphasis on generosity and solidarity to a more economically focused approach with an emphasis on trade and national interests. This study contributes to the understanding of how strategic narratives are employed in shaping and justifying policy decisions, providing insights into the motivations behind Sweden's shift in aid policy.

Nyckelord: biståndspolitik, enprocentmålet, regeringen Kristersson, strategiska narrativ, fallstudie, innehållsanalys

Antal ord: 9 588

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Inledning	1
1.2	Syfte och frågeställningar	2
1.3	Avgränsning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Historisk återblick: biståndets begynnelse.....	4
2.2	Ny regering och nya mål för bistånd	6
3	Teoretiskt ramverk	9
3.1	Tidigare forskning	9
3.1.1	Biståndskritisk forskning	9
3.1.2	Biståndsoptimistisk forskning.....	11
3.2	Varför kan bistånd vara ett tänkbart narrativ?.....	13
3.3	Strategiska narrativ	13
3.4	Kritik mot strategiska narrativ.....	16
4	Metod och material	17
4.1	Forskningsdesign.....	17
4.2	Analytiskt ramverk	17
4.3	Metod.....	18
4.4	Reliabilitet och validitet.....	20
4.5	Material	21
5	Resultat och analys	23
5.1	Strategiska kontextnarrativ	23
5.2	Strategiska systemnarrativ	27
5.3	Strategiska identitetsnarrativ	29
6	Sammanfattning och diskussion	32
7	Referenser	34
8	Bilaga: analyschema	38

1 Introduktion

I detta första kapitel kommer läsaren ges en inblick i uppsatsen ämne. Efter syfte och frågeställningar följer ett förtydligande om vad som här åsyftas med begreppet enprocentmålet. Följaktligen presenteras ett avsnitt om uppsatsens omfattning och avgränsningar.

1.1 Inledning

Sedan 1960-talet har det svenska biståndet utgjort en central del av Sveriges utrikespolitik och har haft som mål att minska fattigdomen och skapa förutsättningar för människor i ekonomiskt utsatta situationer att förbättra sina livsvillkor. Detta mål har varit det övergripande syftet för biståndet ända sedan starten och oavsett politisk färg har svenska regeringar sedan den första propositionen 1962:100 utgått från att en procent av Sveriges bruttonationalinkomst (BNI), det så kallade *enprocentmålet*, ska gå till utvecklingsbistånd. Under hösten 2022, i samband med regeringsskiftet, beslutade den nya regeringen att reformera biståndspolitik, vilket inkluderade avskaffandet av enprocentmålet. Detta beslut har återigen aktualiserat den kontroversiella debatten om den existerande volymen av bistånd och dess betydelse för Sveriges globala inflytande. Kritiker menar att det är ett svek mot de fattigaste och att det kan minska Sveriges internationella anseende. Samtidigt finns det de som argumenterar för att enprocentmålet har hindrat en effektiv användning av biståndspengar. Svenskt bistånd har alltid haft en blandning av humanitära, ekonomiska och politiska motiv. I denna uppsats undersöks hur regeringen Kristersson tillsammans med samarbetspartiet Sverigedemokraterna (SD) har använt strategiska narrativ för att motivera beslutet att avskaffa enprocentmålet. Detta görs genom att analysera olika argument och uttalanden som presenteras i fyra politiska dokument publicerade av regeringen.

1.2 Syfte och frågeställningar

Utgångspunkten i denna uppsats är att undersöka motiven bakom beslutet att avskaffa enprocentmålet för svensk biståndspolitik. Under de senaste 50 åren har enprocentmålet varit en princip som legat till grund för biståndspolitiken i Sverige och har både hyllats och ifrågasatts sedan det infördes på 1960-talet. Beslutet att avskaffa enprocentmålet togs först hösten 2022 i samband med ett regeringsskifte och har aldrig tidigare fattats. Eftersom det är ett relativt nytt beslut har forskning på ämnet ännu inte hunnit bedrivas, vilket gör att denna studie kan bidra till att öka kunskapsläget om utrikespolitiska beslut. Syftet med uppsatsen är att identifiera de huvudsakliga argumenten i diskussionen kring avskaffandet av enprocentmålet genom en kvalitativ innehållsanalys, samt att utifrån teorin strategiska narrativ tolka och dra slutsatser om de problemframställningar som identifieras. Den övergripande frågeställningen för studien lyder:

Hur har regeringen använt strategiska narrativ för att motivera beslutet att avskaffa enprocentmålet?

Detta kommer undersökas mer precist hur regeringen Kristersson och samarbetspartiet Sverigedemokraterna har använt strategiska narrativ för att motivera beslutet att avskaffa enprocentmålet under perioden regeringen tillträdde hösten 2022 fram till att Utrikesdeklarationen lanserades 2023. Genom att utgå från strategiska narrativ undersöker jag tre olika aspekter som representeras av tre frågor som ställs till materialet:

Vad är huvuddragen i regeringens nya biståndspolitik?

Hur ser regeringen på problem och lösningar?

Vilken biståndsidentitet vill regeringen förmedla?

Definitionen av enprocentmålet har genom åren varit föremål för flera tolkningar och har inte alltid varit helt entydig. Ursprunget till enprocentmålet kan spåras till ett mål framtaget av Förenta nationerna (FN) som etablerades och som sedan godkändes av den svenska riksdagen först 1968. Enprocentmålet innebär att

en årlig budget på en procent av Sveriges BNI ska avsättas till biståndsändamål (Anell, 2017:5; Berg, Lundberg & Tydén, 2021:285).

1.3 Avgränsning

Med beaktande av ämnets breda och omfattande karaktär har arbetet avgränsats både avseende tid och material för att göra den praktiskt genomförbar. Materialet som analyseras har avgränsats till fyra dokument vilka bedöms särskilt relevanta för uppsatsens syfte. Vidare beskrivning och motivering av det empiriska materialet återfinns under materialavsnittet. Avgränsningen innebär att analysen kommer att undersöka uttalanden och beslut om svensk biståndspolitik samt enprocentmålet under hösten 2022 från att den nya regeringen tillträdde till att Utrikesdeklarationen lanserades i februari 2023. Följaktligen bedöms tidsaspekten vara motiverad. Vidare bör det framhållas att Sverige som ledande land vad rör bistånd sträcker sig mer än 50 år tillbaka, vilket naturligt präglar narrativen som används i beslutet att avskaffa enprocentmålet. Det bedöms dock ligga utanför uppsatsens omfång att analysera en längre tidsperiod än den valda.

Mitt bidrag handlar inte om att undersöka huruvida bistånd hjälper eller inte eller vilka konsekvenser det har, utan uppsatsen fokuserar på hur den nya regeringen tillsammans med samarbetspartiet har använt strategiska narrativ för att motivera beslutet att reformera biståndspolitikerna samt avskaffa enprocentmålet. Det är viktigt att understryka detta eftersom texten innehåller en del utsvävningar i kringliggande terräng. Det är därför även nödvändigt att påminna om att den nya biståndspolitikerna liksom avskaffandet av enprocentmålet inleddes hösten 2022 och därför inte har gett erfarenheter och kunskap som i grunden förändrat förutsättningarna för internationellt utvecklingssamarbete med avseende på både innehåll och målsättning.

Uppsatsen ämnar därmed bidra till forskningen om biståndspolitik och varför en stat som Sverige (ledande liksom föregångsland) har valt att avskaffa enprocentmålet. Likväl avser undersökningen att teoretiskt bidra till utökad förståelse om strategiska narrativ och dess applicerbarhet på specifika fall.

2 Bakgrund

Kännedom om svensk biståndspolitik och enprocentmålet kan vara betydelsefullt för att tillgodogöra sig denna studie. I detta kapitel förklaras svensk biståndspolitik samt enprocentmålet genom en översikt av dess historiska utveckling och aktuella situation. Förhoppningsvis ger min skildring tillräcklig kunskap för läsaren att tillgodogöra sig uppsatsens innehåll.

2.1 Historisk återblick: biståndets begynnelse

Sverige har en lång tradition av internationellt utvecklingsbistånd (Krause, 2007:13). Internationellt bistånds- och utvecklingsarbete etablerades under 1960- och 1970-talen som en ny och betydelsefull del av svensk utrikespolitik. Det var i december 1960 som FN:s generalförsamling lanserade resolution om enprocentmålet på den världspolitiska nivån (Berg, Lundberg & Tydén, 2021:286). Ett ofta förbisett faktum är exempelvis att FN:s resolution 1960 inte vände sig till enskilda medlemsstater, utan nöjde sig med ”förhoppningen” att flödet av internationellt bistånd och kapital bör ökas avsevärt för att så snart som möjligt nå cirka en procent av de sammanlagda nationella inkomsterna i de ekonomiskt avancerade länderna (Berg, Lundberg & Tydén, 2021:287). I en rekommendation som antogs vid FN:s världshandelskonferens första session år 1964, UNCTAD I, fick enprocentmålet en mera preciserad utformning. Det angavs sålunda att ”[v]arje ekonomiskt avancerat land bör sträva att tillhandahålla [...] utvecklingsländerna finansiella resurser till ett minsta nettobelopp, vilket så nära som möjligt når 1% av dess nationalinkomst.” (prop. 1968:101: 16).

Sverige tillhörde de första länderna som ställde sig bakom FN:s rekommendation om att bistånd i form av kapital borde uppgå till en procent av de ekonomiskt avancerade ländernas samlade nationalinkomster (Anell, 2017:1). I Sverige lade regeringen fram två propositioner som lade fast mål och ramar för det svenska utvecklingssamarbete och en statlig biståndsmyndighet inrättades (Odén,

2006:57). Det säregna med det politiska dokumentet biståndspropositionen 1962:100 var dels att detta var första gången regeringen lyfte fram det biståndspolitiska området genom en separat riktlinjeproposition, och inte som tidigare infogat i statsverkspropositionen, dels var proposition 1962:100 ett försök till helhetsgrepp (Berg, Lundberg & Tydén, 2021:112). Proposition 1962:100 formulerade det övergripande mål för svenskt bistånd som med mindre variationer skulle bestå under decennier:

Målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Konkret innebär detta att avskaffa svälten och massfattigdomen, att eliminera de epidemiska sjukdomarna, att minska barnadödligheten och överhuvud skapa möjligheter till drägliga levnadsvillkor (prop. 1962:100: 7).

I propositionen fastslogs att bistånd var ett uttryck för internationell solidaritet och en moralisk plikt (Berg, Lundberg & Tydén, 2021:112–114). Inte minst var det i proposition 1962:100 som regeringen för första gången slog fast enprocentmålet (även om tidpunkten för målet preciserades först sex år senare) och bistånd som ett centralt svenskt politikområde:

[...] strävandena inriktas på att successivt öka den svenska biståndsgivningen så att den uppnår en nivå som motsvarar 1 procent av bruttonationalprodukten¹. Stödet till de fattiga länderna kommer därmed att utgöra ett av de viktigaste inslagen i 1960-talets politik (prop. 1962:100: 24).

När enprocentmålet först formulerades var det en reaktion på en verklig fattigdom i omvärlden som behövde lindras (Berg, Lundberg & Tydén, 2021:291–292). Det svenska biståndet ökade snabbt från en låg nivå och Sverige blev ett av de första länderna att fastlägga ett årtal för när enprocentmålet skulle uppnås (Odén, 2006:57). Propositionen 1962:100 hade stor betydelse genom att den även angav ett antal vägledande principer. Viktigast var att den entydigt slog fast att moral och internationell solidaritet räckte för att motivera ett generöst svenskt biståndsprogram (Anell, 2017:20).

¹ Från början uttrycktes målet som en procent av bruttonationalprodukten (BNP). I början av 1980-talet ändrades det till att gälla som andel av BNI, då det måttet antas ge en bättre bild av ett lands konsumtionsutrymme då måttet, till skillnad från BNP, också tar hänsyn till nettot av inkomster som kommer in i Sverige från andra länder (Krause, 2007:79).

År 1970 fastställde FN ett mål för biståndsgivande länder att avsätta 0,7 procent av sitt BNI för bistånd. År 1975 blev Sverige, tillsammans med Nederländerna, ett av de första länderna att nå målet på 0,7 procent (Berg, Lundberg & Tydén, 2021:291–292; Ekengren & Götz, 2013:23). Sedan dess har Sverige alltid uppfyllt det internationella 0,7-målet, vanligtvis över 0,85-nivån (Ekengren & Götz, 2013:23). När världens länder inför det andra utvecklingsårtiondet i början på 1970-talet enades om ett mål på 0,7 procent höll Sverige fast vid en procent. Detta har medfört att Sverige under de senaste fem decennierna tillhört de länder som givit högst bistånd i förhållande till den egna ekonomins storlek (Anell, 2017:1).

Först i början av 1980-talet och under tioårsperioden 1995 till 2004 har svenskt bistånd varit lägre än 0,85 procent av BNI, med en lägsta nivå på 0,70 år 1999. Under dessa perioder var minskningen en följd av tidigare ekonomiska kriser (samt en viss omdirigering av biståndet på 1990-talet mot Östeuropa till följd av Berlinmurens fall, en region som vanligtvis inte ingick i definitionen av ODA²). Den ekonomiska nedgången i slutet av 2000-talets första decennium hade däremot motsatt effekt: på grund av strikt planering för att uppnå målet om en procent, som hade varit på plats sedan 2006, ökade det förinställda offentliga utvecklingsbiståndet till en rekordnivå på 1,12 procent av BNI år 2009 (Ekengren & Götz, 2013:23–24). Sedan 2006 har biståndet genomgått en omfattande förändring, bland annat har antalet mottagarländer minskat kraftigt, kontrollen av biståndet har skärpts och själva definitionen av bistånd har breddats så att fler områden omfattas (Holm, 2011:61).

2.2 Ny regering och nya mål för bistånd

Fredagen den 14 oktober 2022 under en pressträff i riksdagens presscenter presenterade den nya regeringen: Moderaterna (M), Kristendemokraterna (KD), Liberalerna (L), tillsammans med samarbetspartiet Sverigedemokraterna (SD), ett omfattande program på omkring 50 sidor. Den nya statsministern, Ulf Kristersson

² *Official development assistance* (officiellt utvecklingsbistånd) definieras som regeringsbistånd som främjar och specifikt riktar sig till ekonomisk utveckling och välfärd i utvecklingsländer. ODA-data samlas in, verifieras och görs offentligt tillgängliga på OECD.org.

(M), dödförklarade det svenska enprocentmålet för bistånd när han framhöll att ”enprocentmålet för bistånd avskaffas och i stället sätts en treårig summa i kronor och ören.” (Peterson, 2022). Även innehållet i biståndspolitikerna kommer reformeras och få ett ökat fokus på krigsdrabbade Ukraina (Oscarsson, 2022). Därutöver blir biståndspolitikerna en sammanläggning med handelspolitiken och enligt den nya biståndsministern Johan Forsell (M) är biståndet ett område som ”mår bra av lite genomlysning”. I samma kommentar till Svenska Dagbladet förtydligade Forsell att:

Man kan konstatera att väldigt många länder i världen som har fått stora summor bistånd tyvärr fortsätter att vara i behov av dem. Därför blir sammanläggningen med handelspolitiken helt avgörande för att hjälpa länder att skapa sitt eget välstånd. Då gäller det att få in marknadsekonomi och handel som jag tror väldigt mycket på (Alsin Pettersson, 2022).

Vid en senare radiointervju framstod det som att biståndsministern ser biståndet främst som ett verktyg för att främja svensk migrationspolitik, export och handel (Studio ett, 2022). Mer bistånd ska riktas mot krigsdrabbade Ukraina för att tillhandahålla humanitär hjälp och återuppbyggnad, och enligt Forsell kommer detta också gynna svenska företag.

Beslutet om nedmonteringen av bistånd har väckt starka reaktioner. Före valet menade civilsamhällesorganisationer med Naturskyddsföreningen i spetsen att något sådant vore ”ett katastrofalt misstag” om partierna även i regeringsförhandlingarna glömde bort Sveriges roll i världen och potentialen i internationellt samarbete (Lexén, Tibblin, Stenvinkel & T. Andorff, 2022). Företrädare för Rädda Barnen och hjälporganisationen Diakonia kommenterade avvecklingen som ett svek mot världens fattiga och att regeringen saboterar Sveriges internationella anseende (Nuder, 2022). ”När Sverige nu sänker biståndet riskerar andra länder att följa efter och det vore helt förödande”, kommenterade Cecilia Chatterjee-Martinsen, internationell chef på Rädda Barnen (ibid.).

Svensk politik har dominerats av det socialdemokratiska partiet de senaste åttiota åren, endast från 1976 till 1982, 1991 till 1994 och 2006 till 2014 har icke-socialistiska koalitioner varit vid makten. Under hela denna period har det funnits en bred konsensus kring utrikespolitiska frågor i Sverige, inklusive utvecklingsbistånd. Politiska oenigheter har varit begränsade och handlat främst om

val av mottagare och val av utvecklingsprojekt (Ekengren & Götz, 2013:32). Få utgiftsområden har därmed varit lika heliga i svensk politik och i 50 år har det funnits en majoritet i riksdagen för att använda en procent av BNI till bistånd. Historiskt sett har socialdemokratiska liksom borgerliga regeringar omfamnat enprocentsmålet, fram tills nu. Det rör sig således om ett historiskt skifte med en reformering av själva innehållet på biståndet.

3 Teoretiskt ramverk

I detta kapitel presenteras centrala delar ur det teoretiska ramverket som undersökningen utgår från. Det första avsnitten ämnar ge en teoretisk förståelse för svensk biståndspolitik samt en procentmålet och sedan varför det kan vara intressant att granska ur ett narrativperspektiv. Därefter följer en introduktion till strategiska narrativ som även ligger till grund för det analytiska ramverket.

3.1 Tidigare forskning

Det finns en hel del forskning och studier kring svensk biståndspolitik och dess betydelse. Då avskaffandet av en procentmålet ägde rum drygt ett halvår sedan, existerar inte forskning om det beslut som tagits. Däremot har andra studier fokuserat på mer specifika aspekter av biståndspolitiken, som till exempel dess betydelse för ekonomisk tillväxt och utveckling. Det finns internationell liksom nationell forskning som menar på att det finns både gynnsamma och kritiska aspekter av biståndspolitik liksom ett utbetalningsmål såsom en procentmålet.

3.1.1 Biståndskritisk forskning

Även om biståndet är väl förankrat i Sveriges utrikespolitik, finns det de som ifrågasätter de underliggande principerna och som förespråkar en avveckling av biståndet. Nationalekonomen Pär Krause som skriver genom förlaget Timbro Debatt hävdar att det svenska biståndet blivit en industri som ständigt legitimerar och försvarar sin fortsatta existens (Krause, 2007:13f). Enligt Krause är biståndet en miljardindustri som sysselsätter flera tusen personer och de enskilda organisationernas framtid vilar därför på biståndet och drivs av ett ekonomiskt behov för egen överlevnad (2007:19). För en stor grupp människor i Sverige finns därför ett utbrett egenintresse av att bibehålla biståndet på hög nivå eftersom det utgör deras levebröd och försörjning, hävdar Krause (ibid.). Vid sidan av

ekonomiska skäl till att värna om biståndet finns även politiska skäl. Biståndet är en del av utrikespolitiken där det också handlar om att till andra länder sprida svensk politik och svenska värderingar. Eftersom biståndets omfattning och inriktning avgörs av politiska beslut i Sverige så drar biståndspolitikerna även till sig en mängd olika särintressen som vill att just deras frågor ska inkluderas i det internationella utvecklingssamarbetet (Krause, 2007:14–15, 44). Krause pekar även på en potentiell diskrepans mellan syftet med det svenska internationella utvecklingssamarbetet, som är att förbättra villkoren för fattiga människor, och hur biståndet utformas och styrs av inhemska svenska intressen. En konkret illustration av detta menar han är det svenska *enprocentmålet*, som prioriteras trots att det kan gå emot intressena i mottagarländerna. Författaren anser att enprocentmålet har blivit ett mål i sig självt, och att verkliga resultat blir underordnade, vilket säkerställer fortsatt existens för biståndsindustrin. Det påpekas också att det finns brist på en genuin debatt om enprocentmålet och att få vågar ifrågasätta det, vilket Krause anser gynnar aktörer inom biståndssektorn (Krause, 2007:79).

En annan typ av kritik som riktas handlar om huruvida bistånd verkligen bidrar till ekonomisk tillväxt eller inte. Författaren och ekonomen Kenneth Hermele diskuterar i sin analytiska bok *"Hjälp eller stjälp, biståndet och tillväxten"* (2008) olika sätt att mäta resultat och vilka slutsatser som kan dras om hur ett bra bistånd bör utformas. Hermele framhäver att det finns andra motiv och agendor som påverkar användningen av biståndsmedel, vilket leder till tveksamheter kring den traditionella uppfattningen om att biståndets syfte är att främja utveckling och ekonomisk tillväxt (Hermele, 2008:15). Enligt Hermele är det svårt att bevisa att en diktator hade för avsikt att möta befolkningens behov innan biståndet kom och befriade honom från den bördan (Hermele, 2008:13–14). Författaren hävdar att biståndet i stället frigjorde pengar som ledarna kunde använda efter eget gottfinnande och andra syften än vad som var tänkt (Hermele, 2008:13). Bistånd anklagas således för att exempelvis finansiera diktaturers förtryckarapparat. Hermele, hänvisar till hur utvecklingsekonomen Paul Rosenstein uttryckte problematiken: "När Världsbanken tror att de lånar ut pengar till ett kraftverk, betalar de egentligen för en bordell." (Hermele, 2008:13). Biståndets huvudsakliga mål sträcker sig bortom att enbart främja tillväxt, och därmed bör dess effektivitet utvärderas baserat på uppnåendet av de uttalade målen, skriver Hermele (Hermele, 2008:17).

Biståndspolitiken bör fokusera på vad man gör och åstadkommer, skriver Lars Anell som står bakom en rapport för Expertgruppen för biståndsanalys, EBA (2017). Enligt Anell finns det gott om exempel på när biståndsanslagen blivit större än förmågan att utforma och genomföra effektiva insatser (2017:32). Anell skriver att problemet är konceptet om ett utgiftsmål som har blivit föråldrad och anser att förväntade resultat i stället bör motivera anslagens storlek (2017:1). Författaren föreslår att biståndets omfattning bestäms för en fyraårsperiod om anslagens storlek och den inriktning verksamheten ska ha under de kommande fyra åren (Anell, 2017:58). Förslaget innebär att regeringen begär in underlag från berörda myndigheter och erbjuder andra intressenter att lämna synpunkter. Ett viktigt syfte, både vad gäller forskning och bistånd enligt Anell, är att stimulera till en öppen och förutsättningslös debatt (2017:1–2). Enligt Anell har det tillvägagångssätt han förespråkar flera fördelar, däribland en rationell beslutsordning där regering och riksdag först tar ställning till vad som är rimligt och möjligt att göra och därefter anvisar medel för att utföra uppdraget. Vidare argumenterar Anell för att riksdagens utrikesutskott kommer att få en rik och problematiserad information som förhoppningsvis leder till en parlamentarisk debatt om framtidens internationella utvecklingssamarbete (2017:59). Samtidigt upplyser Anell att det förslag han förespråkar inte garanterar måluppfyllelse då det handlar om en riskfylld verksamhet. Mot sitt försvar hävdar han att det är möjligt att bedöma och kvalitetssäkra själva verksamheten och att det också är nyttigt att med en viss frekvens begrunda vilka mål som är rimliga och möjliga att uppnå (Anell, 2017:59).

3.1.2 Biståndsoptimistisk forskning

ReCom:s rapport *Aid in a Post-2015 World* (2014) är bland de mest positiva utvärderingarna om bistånd som genomförts. ReCom, som står för Research and Communication on Foreign Aid, var initiativtagen av WIDER (World Institute for Development Economics Research), ett forskningsinstitut vid FN-universitetet i Helsingfors. Rapporten bestod av ett projekt där fler än 300 forskare från 59 länder deltog och erhöll finansiellt stöd från bland annat Sida³. Sammantaget producerades

³ Svenska byrån för internationellt utvecklingssamarbete.

247 rapporter som behandlades vid sju internationella resultatkonferenser. Rapporten ger en inblick i vad som driver samhällen framåt, vad som uppnår förändring och vad bistånd kan och faktiskt åstadkommer. Med rapporten vill ReCom ge råd för hur biståndet bör utformas i framtiden och riktar sig huvudsakligen till givarländer. De framsteg som gjorts tillskrivs biståndet och mer bistånd anses behövas på samtliga områden. Framför allt i Afrika behöver biståndet inriktas på program som ger unga människor möjlighet till meningsfull sysselsättning (UNU-WIDER, 2014:8). Detta innebär att prioritet måste ges åt insatser som höjer produktiviteten i jordbruket och ger förutsättningar för arbetsintensiv exportindustri. I sammanfattningen av den omfattande kartläggningen slås fast att ”vår analys av aggregerade data visar att den årliga avkastningen på bistånd varit 7 procent över 35 år”. Ett viktigt skäl till detta resultat är att utvecklingssamarbetet får effekt på lång sikt och ”de långsiktiga effekterna har nu kommit.” (UNU-WIDER, 2014:1).

En av de största och mest inflytelserika utvärderingarna som gjorts av biståndspolitikerna är genomförd av Världsbanken som tog, med finansiellt stöd från bland annat Sverige, initiativet till en kommission för tillväxt och utveckling som 2008 publicerade den så kallade *Tillväxtrapporten*. Kommissionen var sammansatt av ett antal experter från olika länder och syftet var att undersöka vilka faktorer som bidrar till ekonomisk tillväxt och utveckling i olika delar av världen. Gruppen av experter bestod av aktiva eller före detta politiska ledare, en tjänsteman i Världsbanken samt två ekonomer som mottagit Riksbankens ekonomipris. Tillväxtrapporten avser öka medvetenheten om betydelsen av att främja tillväxt och utveckling globalt och innehåller rekommendationer för att uppnå detta i olika regioner. Bland annat betonade rapporten vikten av att investera i utbildning och infrastruktur samt att främja innovation och teknologiutveckling (World Bank, 2008:41, 65). Tillväxtkommissionen försöker med rapporten framlägga ett recept för hur låg- eller medelinkomstländer kan uppnå en hög och hållbar tillväxt, och vänder sig specifikt till makthavare i dessa länder (World Bank, 2008:5–8). För att uppnå en stark, självbärande och uthållig tillväxt krävs en hög investeringsnivå som primärt måste komma ur inhemskt sparande (World Bank, 2008:54). En avgörande förutsättning för att genomföra denna strategi är att den utformas, ägs och genomförs av en ”kompetent, trovärdig och engagerad regering.” (World Bank, 2008:3, 21). Rapporten betonar även att bistånd i sig själv inte är en lösning på alla

problem, men att internationellt samarbete och stöd kan vara nödvändigt för att hjälpa utvecklingsländer att ta itu med strukturella hinder och genomföra reformer som kan främja deras ekonomiska utveckling (World Bank, 2008:1, 15). Tillväxtkommissionen nämner dessutom frågan om huruvida bistånd kan göra mer skada än nytta och konstaterar att ”dessa farhågor är svåra att bevisa, men lika svåra att avvisa” och att oavsett så ”är det ingen ursäkt för givare att minska biståndsvolymerna.” (World Bank, 2008:77).

3.2 Varför kan bistånd vara ett tänkbart narrativ?

Genom att ge bistånd till andra länder kan en nation främja sina egna intressen och strategiska mål på ett antal olika sätt. Bistånd kan således vara ett tänkbart strategiskt narrativ. Ett exempel på hur bistånd kan användas som en del av en strategi är att främja stabilitet och säkerhet i en region. Genom att ge bistånd till länder som befinner sig i en instabil eller konfliktdrabbad region, kan en nation hjälpa till att minska spänningar och främja fred och stabilitet. Detta kan i sin tur gynna den nationens egna säkerhetsintressen genom att minska risken för spridning av konflikter. Bistånd kan också användas för att öka den ekonomiska tillväxten i länder som har potential att bli viktiga handelspartner eller marknader för den nation som ger bistånd. Genom att bistå med infrastruktur, utbilda arbetskraften och främja en hållbar ekonomisk utveckling, kan bistånd bidra till att skapa mer stabila och välmående samhällen som kan bli viktiga aktörer i den globala ekonomin. Därtill kan bistånd användas som en del av en strategisk utrikespolitik för att stärka relationer med andra länder och öka Sveriges inflytande i internationella frågor. Genom att visa solidaritet och engagemang för global utveckling kan Sverige även bygga förtroende i andra länder (Odén, 2007:32ff).

3.3 Strategiska narrativ

Begreppet strategiska narrativ anses vara introducerad av Lawrence Freedman (2006) inom forskningsfältet om internationella relationer och strategiska studier. Freedman menar att narrativ är skapade för att påverka hur andra människor

reagerar på händelser som utvecklar sig. Det kan handla om att forma andras åsikter, att få dem att agera på ett visst sätt eller att påverka känslor eller inställningar till en viss händelse eller situation. Narrativen blir strategiska eftersom de inte uppstår spontant utan är medvetet konstruerade (Freedman, 2006:22). Strategiska narrativ skiljer sig således från narrativ genom att de är konstruerade med ett bakomliggande syfte och ämnar influera omvärldens uppfattning av något.

Sedan det teoretiska ramverkets introduktion har det utvecklats där Miskimmon, O'Loughlin och Roselle varit framträdande. De definierar strategiska narrativ som "[...] are a means for political actors to construct a shared meaning of the past, present and future of international politics to shape the behavior of domestic and international actors" (2013:2), vilket även är den definition av strategiska narrativ som kommer att användas i denna uppsats. Författarna utgår från en konstruktivistisk ansats och behandlar hur strategiska narrativ kan utnyttjas av aktörer för att styra meningsskapandet i en riktning som är fördelaktig för deras egna målsättningar (Miskimmon m.fl. 2013:108). Enligt Miskimmon m.fl. (2018:2) är det i Freedmans studie som tanken kring strategiska narrativ inom internationella relationer föds. Samtidigt menar Miskimmon m.fl. att strategiska narrativ inte bör begränsas till enbart militära konflikter. Tidigare studier av strategiska narrativ har visat att konceptet inte är begränsat till teori utan faktiskt är ett verktyg som återfunnits i verkligheten, i synnerhet inom politiken (ibid. 2018:2). Vidare argumenterar Miskimmon m.fl. för att begreppet strategiska narrativ utgår från ett liknande resonemang som det som la grunden till Joseph Nyes teori om mjuk makt, fast med anpassning till det moderna samhällets förutsättningar (2013:3). Roselle m.fl. (2014:72) beskriver mjuk makt som "[...] the ability to influence others through the attraction of culture, values, and policies [...] A different way to think about soft power is the ability to create consensus around shared meaning". Mjuk makt kan sålunda användas av en aktör för att forma en uppfattning om verkligheten som gynnar deras egna intressen. Genom att påverka vad andra människor tror är viktigt eller sant, kan aktören skapa en gemensam uppfattning om deras agendor och mål, vilket kan leda till stöd för deras beslut och handlingar. Vidare nämner Roselle m.fl. (2014:72, 74) att även om mjuk makt har en attraktionskraft som människor dras till så behöver betraktaren ändå vara mottaglig för perspektivet som porträtteras för att det ska fungera.

Enligt Miskimmon m.fl. (2013:7) finns tre typer av strategiska narrativ, nämligen kontextnarrativ (issue narrative), systemnarrativ (system narratives) och identitetnarrativ (identity narrative). Första kategorin, kontextnarrativ, avser det fall narrativet handlar om och förklarar varför en respons är önskvärd, samt hur det ska uppnås och implementeras. Kontextnarrativ placerar sålunda politiska handlingar i ett sammanhang med en förklaring av vilka de viktiga aktörerna är, vad konflikten eller problemet är och hur en specifik handlingsplan kommer att lösa det underliggande problemet. Andra kategorin, systemnarrativ, refererar till strukturen av det internationella systemet samt dess aktörer och hur systemet fungerar. Tredje kategorin, identitetnarrativ, innefattar den självuppfattade identitet eller självbild en politisk aktör har som baserats på dess historia, erfarenheter och värderingar samt vilka mål den har (Miskimmon m.fl. 2018:8). Författarna betonar att det är viktigt att inse att de strategiska narrativen på dessa olika nivåer är odelbart sammanflätade och om det finns motsättningar mellan narrativen på olika nivåer kan det underminera effektiviteten hos de strategiska narrativen som rör politik (Miskimmon m.fl. 2018:8).

Vidare har den narrativa processen enligt författarna tre faser, nämligen utformande (formation), förmedlande (projection) och mottagande (reception) (Miskimmon m.fl. 2013:4). Utformande är den första fasen där ett narrativ skapas och där idéerna, teman och huvudpersoner utformas och narrativet därvid tar form (Miskimmon m.fl. 2013:8–10). Den andra fasen, förmedlande, innebär att narrativet sprids eller förmedlas till en publik, vilket sker genom olika medier såsom muntliga berättelser. I denna fas kan berättelsen modifieras för att passa det medium den förmedlas i eller för att uppnå ett specifikt syfte. Fasen inkluderar huvudberättare av den önskade berättelsen och de offentliga utrymmen där denna berättelse äger rum (Miskimmon m.fl. 2013:10–11). Mottagande är den sista fasen där publiken tar emot och tolkar berättelsen. Mottagandet påverkas av olika faktorer, såsom tidigare erfarenheter, kulturella referenser och personliga åsikter. Mottagandet kan också påverka hur berättelsen sprids vidare och hur den tolkas i framtiden (Miskimmon m.fl. 2013:11–12). Genom att förstå dessa tre faser i en narrativ process kan man bättre analysera och förstå hur en berättelse påverkar människor och samhället som helhet. För denna uppsats anses enbart de två förstnämnda faserna, utformande och förmedlande, vara av relevans. Detta då studien avser undersöka hur strategiska narrativ dels utformas på politisk nivå i svensk kontext,

dels hur narrativen förmedlas för att däribland skapa enad uppfattning om insatsens (avskaffandet av enprocentmålet) nödvändighet. Studien kommer således att omfatta de två första faserna och behandlas gemensamt i analysen.

3.4 Kritik mot strategiska narrativ

Strategiska narrativ har visat sig vara användbara för att förmedla politiska budskap, men det är viktigt att vara medveten om de kritiska aspekter som kan begränsa deras effektivitet och trovärdighet (Miskimmon m.fl. 2018:25). Den huvudsakliga problematiken med att undersöka narrativ ligger i att identifiera och förklara effekten av narrativ. Att undersöka påverkan av narrativ är svårt av flera anledningar, exempelvis är det inte tillräckligt att bara höra ett budskap, eftersom det krävs aktivt lyssnande och förståelse av dess innebörd. Dessutom är det svårt att kontrollera alla variabler som kan påverka resultatet. Mot bakgrund av detta är det även svårt att fastställa en narrativs kausala påverkan och kan därför innebära att man förenklar förhållandena för att påvisa narrativens påverkan vilket riskerar att bli ovetenskapligt (Miskimmon m.fl. 2018:25). Det har även väckts frågor kring att narrativ som används som en del av strategisk kommunikationsplan kan ha både positiva och negativa effekter. Även om avsikten kan vara att framkalla en viss reaktion hos målgruppen, är det möjligt att narrativet kan skapa oavsiktliga konsekvenser. Detta innebär att när man arbetar med narrativ, är det viktigt att noga överväga konsekvenserna av deras användning och att vara medveten om att ett och samma narrativ kan påverka människor på olika sätt. Slutligen har det också uppstått frågor om hur en aktörs mål kan mätas när det gäller användningen av narrativ. Även om aktörens strategi är känd, har kritiken framhåvt förvirringen kring hur man kan mäta ”effekten” av narrativ (Miskimmon m.fl. 2018:25).

Eftersom syftet med denna uppsats varken är att visa upp eller härleda effekten av narrativ, bedöms inte denna kritik vara relevant för denna undersökning. Trots detta kan det vara värt att notera denna kritik och dess betydelse i samband med användningen av narrativ.

4 Metod och material

De avsnitt som nu följer kommer först och främst redogöra för grundpelarna i den metod som selekterats, nämligen en fallstudie som genomförs genom en kvalitativ innehållsanalys. Därefter följer en genomgång av de metodologiska ställningstaganden som gjorts utifrån teorin, för att sedan presentera det empiriska material som kommer ligga till grund för analysen. I stort ämnar denna del skapa en förståelse för de metodologiska val som gjorts i syfte att svara på studiens övergripande frågeställningar.

4.1 Forskningsdesign

Uppsatsen består av en beskrivande fallstudie som ämnar att svara på hur regeringen Kristersson och samarbetspartiet SD har använt strategiska narrativ för att motivera beslutet att avskaffa enprocentmålet. Forskningsfrågan kommer att besvaras genom en kvalitativ innehållsanalys samt med hjälp av ett analytiskt ramverk som presenteras i avsnitt 4.2. Enligt Esaiasson m.fl. (2017:27) kan kvalitativ metod användas för att skapa en djupare förståelse över ett specifikt fenomen. Den används för att nå det som inte är kvantifierbart för att på så sätt säga något om det avgränsade. Fördelarna med detta är att det går att analysera den övergripande texten och de återkommande narrativen och på så sätt kan eventuella mönster urskiljas. Fortsättningsvis innebär även detta att strategiska narrativ används såväl teoretiskt som metodologiskt ramverk.

4.2 Analytiskt ramverk

Den här studien använder sig av strategiska narrativ både som ett teoretiskt och ett metodologiskt verktyg. Analysverktyget är inspirerat av Miskimmon m.fl. (2013:3) kategorier av strategiska narrativ, vilket förklaras under teorikapitlet. För att

analysera innehållet i artiklarna på ett systematiskt sätt, öka transparensen i studien och undvika en subjektiv analysprocess har en analysmodell sammanställts (se tabell 1). För att kunna besvara frågeställningen kommer narrativen att avtäckas med hjälp av frågor. Dessa är översatta och utformade utifrån Miskimmon m.fl. (2013) beskrivning av kontext-, system- och identitetsnarrativ. Genom att använda Miskimmon m.fl. narrativnivåer i analysramverket, kan man få en mer omfattande förståelse av hur politiska narrativ används och vilka effekter de har på politisk kommunikation. Med hjälp av tabell 1 förtydligas tillvägagångssättet för bearbetningen av materialet, processen konkretiseras och forskaren får ett ramverk att förhålla sig till.

Tabell 1. Operationalisering av strategiska narrativkategorier

Strategisk narrativtyp	Möjlig följdfråga	Operationalisering av frågor
Kontextnarrativ <i>Issue narrative</i>	Vilka konkreta problem pratar regeringen om? Vilka konkreta problem vill regeringen arbeta mot?	Hur motiverar regeringen en minskning och vilka effekter kan detta antas få?
Systemnarrativ <i>System narrative</i>	Vilka problem ska biståndet bidra till att lösa?	Är bistånd något regeringen ger av solidaritet? Eller är bistånd något som ska kombineras med handel?
Identitetsnarrativ <i>Identity narrative</i>	Vilken bild vill regeringen förmedla av Sverige som biståndsgivare?	Vad är centralt för Sverige som biståndsgivare?

4.3 Metod

Undersökningen syftar till att analysera hur regeringen Kristersson och samarbetspartiet SD har använt strategiska narrativ för att motivera beslutet att avskaffa enprocentmålet. Därmed kan arbetet förstås som en kvalitativ fallstudie av ett enskilt fall. Fördelarna med en kvalitativ studie är att den kan bidra med en

relativt heltäckande analys genom att djupstudera ett fall. Fallstudier fokuserar enligt Denscombe (2010:52) på en eller några få förekomster av ett särskilt fenomen i avsikt att tillhandahålla en djupare redogörelse för händelser, förhållanden, erfarenheter eller processer som förekommer i det aktuella fallet. Med tanke på att fallet är i centrum i studien, skulle en kvantitativ studie inte vara lika lämplig. Inslagen i ett specifikt fall kan vara svåra att kvantifiera och/eller jämföra med andra situationer på ett tillfredsställande sätt, varför en kvalitativ fallstudie kan vara bättre att tillämpa på det aktuella fallet. Nackdelarna med en jämförande studie liknar den med en kvantitativ studie eftersom den skulle hindra att man drar några djupare slutsatser om det specifika fallet.

Fallstudien kommer utföras som en kvalitativ innehållsanalys. Roselle m.fl. (2014:75) nämner textanalys, processpåring och intervjuer som lämpliga verktyg för studier som ämnar att granska politiska aktörers formande av strategiska narrativ. Då en kandidatuppsats är begränsad både genom ord och tid kommer undersökningen inte att kunna använda sig av alla tre. Jag har valt att använda en specifik typ av textanalys, nämligen innehållsanalys. Det analytiska ramverket fokuserar på att lyfta fram strategiska narrativ, varför en innehållsanalys framstår som en naturligt passande analysmetod. Bergström och Boréus beskriver innehållsanalysen som en metod för att fokusera på både de innebördsmässiga och de interpersonella textaspekterna (2018:24). En kvalitativ innehållsanalys fokuserar mer på att förstå betydelser och kontexter i texten (Boréus & Kohl, 2018:50). Till exempel kan man identifiera teman och mönster i texten genom att kodifiera och gruppera informationen i kategorier och sedan analysera hur dessa kategorier relaterar till varandra och ger en helhetsbild av datan (Schreier, 2012:1).

Strategiska narrativ används i denna studie såväl som ett teoretiskt som ett metodologiskt ramverk. Att använda strategiska narrativ som både teoretisk och metodologisk referenspunkt innebär att uppsatsskribenten har en klar utgångspunkt att arbeta med. Skribenten följer en förutbestämd teoretisk modell och metod för att analysera sin data och dra slutsatser. Detta innebär att forskningsansatsen är deduktiv, vilket betyder att man utgår från en teoretisk modell för att testa specifika hypoteser och förstå den undersökta situationen eller processen på ett djupgående sätt (Bergström & Boréus, 2018:50; Esaiasson m.fl. 2017:231). Det tillåter mig att undersöka om de saker som teorin föreslår faktiskt går att finna i den riktiga världen.

4.4 Reliabilitet och validitet

När kvalitativ forskning bedrivs är det viktigt att ta hänsyn till studiens reliabilitet och validitet. Med validitet avses huruvida man mäter det man avser att mäta (Teorell & Svensson, 2007:71). Att utföra tolkningsarbetet helt oberoende av min egen förståelse av fenomenet är oundvikligt och därför kan validiteten sjunka eftersom min egen förståelse kan påverka resultatet, exempelvis genom en begränsning av alla möjliga svar som hade kunnat tas upp (Bergström & Boréus, 2018:40). För att undvika detta kommer noggrann läsning om ämnet samt undersökning av tidigare studier inom ämnet utföras (ibid.). Genom att använda befintliga teorier i analysprocessen kan studiens validitet stärkas genom att man tar ytterligare steg bort från egen uppfattning som kan påverka resultatet. Val av empiriskt material är också något som till hög grad påverkar studiens validitet (Bergström & Boréus, 2018:39). Studiens materialavgränsningar motiveras under materialavsnitt 4.5.

Reliabilitet handlar om att säkerställa att mätningar och beräkningar är tillräckligt noggranna för att ge pålitliga resultat (Teorell & Svensson, 2007:71). Detta kan uppnås genom att skribenten är noggrann, korrekt och exakt i genomförandet av studiens alla steg (Bergström & Boréus, 2018:40). Detta innefattar till exempel val av metoder, datainsamling, dataanalys och tolkning av resultaten. Vidare innebär detta att forskaren måste vara noggrann och medveten om eventuella felkällor eller begränsningar i studien, och vidta åtgärder för att minimera dessa så långt det är möjligt. På så vis kan reliabiliteten i forskningsresultaten förbättras och säkerställa att de är tillförlitliga och pålitliga.

Därtill är även *intersubjektiviteten* central, vilket innebär att om olika individer genomför samma studie med samma metoder och data, bör de uppnå liknande resultat (Bergström & Boréus, 2018:40). Inom samhällsvetenskapliga tolkande studier som denna är det en utmaning att uppnå intersubjektivitet eftersom forskarens egna tolkningar och förståelse av data alltid påverkar resultaten på något sätt. Genom att säkerställa transparens i forskningsprocessen och att ge välgrundade svar kan man sträva efter att uppnå detta (Bergström & Boréus, 2018:41–42).

En vanlig kritik som lyfts mot fallstudier, liksom kvalitativa studier, är att resultaten inte är *generaliserbara* på samma sätt som i kvantitativa studier (Yin,

2007:27–28; Boréus & Kohl, 2018:84). Att en studie är generaliserbar innebär att resultaten kan tillämpas på andra populationer eller kontexter än de som studerats. Detta beror på att kvalitativa studier ofta använder en mindre urvalsstorlek och fokuserar på en specifik kontext, vilket kan göra det svårt att generalisera resultaten till andra populationer eller kontexter (Yin, 2007:27–29; Esaiasson m.fl. 2017:158–159). I Yin's arbete (2007) betonas att fallstudier är användbara för att generalisera teoretiska hypoteser, men inte för att dra slutsatser om hela populationer (Yin, 2007:28). Det innebär att resultaten från en fallstudie inte kan appliceras direkt på en större population, men de kan ändå bidra till kunskapsbildning inom ett specifikt område. Den här studien kommer inte att generalisera resultat till en bredare population, men den kan erbjuda analytisk generalisering (Yin, 2007:28), vilket innebär att de erhållna resultaten kan bidra till en mer utvecklad teoribildning inom det specifika forskningsområdet. Det är viktigt att understryka att resultaten från denna studie inte kan betraktas som absoluta och kräver bekräftelse från andra forskningsstudier för att säkerställa deras tillförlitlighet. Studien kan sålunda ses som en pågående process där möjlighet finns att utveckla idéer som tidigare har framkommit i forskningen (Esaiasson m.fl. 2017:159).

4.5 Material

För att kunna analysera och identifiera regeringen Kristersson och samarbetspartiet SD strategiska narrativ kommer fyra dokument publicerade av regeringen att användas. I och med att det inledande syftet med studien är att undersöka hur strategiska narrativ har använts av den svenska regeringen och samarbetspartiet, är dokument som är framtagna av regeringen själva att föredra. Materialet är avgränsat till enbart dokument som producerats under den nuvarande regeringens mandatperiod och de områden i dokumenten som specifikt behandlar Sveriges biståndspolitik. Samtliga dokument är av typen primärmaterial och uppfyller samtliga krav för källkritik: äkthet, oberoende, samtidighet och tendens (Esaiasson m.fl. 2017:288).

Till studien kommer *Tidöavtalet: överenskommelse för Sverige* (2022) undersökas som innefattar de direktiv Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna samt samarbetspartiet utanför regeringen Sverigedemokraterna,

kommit överens om och som partierna kommer att arbeta efter under mandatperioden 2022–2026. Tidöavtalet: överenskommelse för Sverige (hädanefter Tidöavtalet) har hämtats från moderaterna.se. Även 2022 års *Regeringsförklaring* kommer inkluderas, i vilken statsministern Ulf Kristersson redogör för det viktigaste i den politik som ska arbetas för framöver. 2022 års *Regeringsförklaring* (hädanefter *Regeringsförklaringen*) är hämtad från regeringen.se. Vidare kommer *Budgetproposition 2022/23:1* användas, vilket innehåller en redogörelse för regeringens ekonomiska politik och en sammanfattning av budgetförslaget för 2023. *Budgetproposition 2022/23:1* (hädanefter *Höstbudgeten*) är hämtad från regeringen.se. Slutligen ska *Regeringens deklARATION* (2023) användas, i vilken utrikespolitikens omfattning och mål fastslås. *Regeringens deklARATION* (hädanefter *UtrikesdeklARATIONen*) är hämtad från regeringen.se.

Det är viktigt att understryka att studien inte kommer att undersöka enskilda partier eller politiska aktörers uttalanden och ståndpunkter, utan snarare tolka dokumenten som en representation av regeringspartiernas (M, KD, L) och Sverigedemokraternas biståndspolitik. Även om samtliga dokument är formellt framtagna av regeringen, med undantag för Tidöavtalet som togs fram av regeringspartierna och SD, fastställer Tidöavtalet att SD ”har fullt och lika inflytande över frågor i samarbetsprojekten på samma sätt som regeringspartierna” (Tidöavtalet, 2022:2) och det framgår även att SD har ”samma kapacitet i beredningen som regeringspartierna i samarbetsprojekten, det vill säga insyn och påverkan i samordningen och förhandlingarna i de områden som projekten avser” (Tidöavtalet, 2022:3). Även vid regeringsförklaringen efter valet 2022 informerade statsminister Kristersson att Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna kommer att ingå i regering, och ha ett tätt samarbete med Sverigedemokraterna, samt att Sverigedemokraternas politiska tjänstemän ska sitta i Regeringskansliet (*Regeringsförklaringen*, 2022:1). Flera statsvetare, inklusive Jan Teorell och Jonas Hinnfors, har observerat att ”SD är så nära att vara i regeringen som de kan vara utan att faktiskt vara det” (Olsson & Jones, 2022). Därför anses det vara tillräckligt belagt att SD har inflytande över de övriga dokument som analyseras i denna studie.

5 Resultat och analys

I detta avsnitt presenteras och analyseras resultaten från studien. Resultatdelen är uppdelad i tre separata delar: en del för varje av Miskimmon m.fl. (2013) tre strategiska narrativnivåer: kontext-, system- och identitetsnarrativ. Genom att noggrant granska resultaten ges läsaren en möjlighet att få en djupare förståelse för regeringens och samarbetspartiet Sverigedemokraternas strategiska biståndspolitiska framställningar om enprocentmålet. För varje analys av narrativnivå kommer jag att använda samtliga fyra dokument som grund, nämligen: Tidöavtalet från 2022, Regeringsförklaringen från 2022, Höstbudgeten från 2022 samt Utrikesdeklarationen från 2023.

5.1 Strategiska kontextnarrativ

Det konkreta *området* regeringen vill att biståndspolitiken ska arbeta mot är *migration*. När det gäller migrationsområdet ska biståndet utgöra ett *verktyg* för att motverka irreguljär migration, öka återvändandet och bidra till ett effektivt arbete för frivillig återvandring (Tidöavtalet, 2022:44). Därtill ska biståndet inriktas på effektiva åtgärder för att minska grundorsakerna till migration. Regeringen vill även att delar av biståndet ska villkoras med att landet som får bistånd tar ansvar för sina egna medborgare och exempelvis återtar sina egna medborgare som utvisas från Sverige. Detta framgår även i Regeringsförklaringen (2022:13–14) samt Höstbudgeten (2022:27–28). Detta kommer att innebära ansvar för migranternas ursprungsländer:

Regeringen avser att villkora delar av biståndet i syfte att se till att mottagarländer tar ansvar för sina medborgare i frågor som berör återvändande (Höstbudgeten, 2022:27–28).

Regeringen menar att om tredjeländer inte samarbetar i frågor om återvändande och återtagande av sina egna medborgare, bör även EU vidta åtgärder såsom att

frysa bistånd och begränsa möjligheterna till viseringsfrihet eller visering i allmänhet för dessa länder. Detta är en form av påtryckning för att få länderna att ta ansvar för sina medborgare och öka antalet återvändande av migranter till sina hemländer (Tidöavtalet, 2022:44).

En åtgärd regeringen vidtar inom arbetet är att minska andelen bistånd som går som kärnstöd till multilaterala organisationer. Det besked som framgår är att det multilaterala samarbetet ska fokuseras till ”de organisationer som arbetar med regeringens tematiska prioriteringar samt humanitärt bistånd, stöd till flyktingar och barns rättigheter.” (Höstbudgeten, 2022:27). I stället kommer andelen bistånd som kanaliseras via civilsamhället att öka ”på platser där civilsamhället effektivt genomför prioriterad verksamhet.”(ibid.). Det framgår emellertid inte vem som definierar vilken verksamhet som är prioriterad. Utrikesdeklarationen (2023:8) tydliggör att ”kärnstödet riktas om från multilaterala organisationer till civilsamhället”, men enligt regeringens budget har det ännu inte realiserats några betydande förändringar eller ökning av de ekonomiska resurserna som tilldelas civilsamhället.

Utöver migrationsfrågor betonas fortsatt *jämställdhet*, med särskilt fokus på kvinnor och flickors rättigheter, som en annan viktig prioritet inom biståndet (Regeringsförklaringen, 2022:13; Höstbudgeten, 2022:27–28). Kontexten syftar till hur biståndet ska fungera som ett redskap att stärka mänskliga rättigheter:

Att kvinnor exkluderas från utbildning, från arbetsliv eller på annat sätt förvägras rätten att delta i samhället, som just nu i bland annat Afghanistan, är en kränkning av deras mänskliga rättigheter. Den här regeringen kommer att driva ett strategiskt jämställdhetsarbete i bistånds- och utrikespolitiken (Utrikesdeklarationen, 2023:8).

Enligt avsnittet ”*Jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter*” i Höstbudgeten (2022:46) klargör regeringen att den ska vara ”en tydlig röst och kraft” på området. Därtill kommer regeringen att ”fortsätta arbetet med sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), inklusive alla former av sexuellt och könsrelaterat våld samt kvinnors och flickors ekonomiska egenmakt.” Vidare framgår att ”flickor och kvinnors fulla åtnjutande av mänskliga rättigheter prioriteras”. Det framkommer dock inte något om exempelvis Sveriges möjligheter att driva jämställdhetsfrågor under det kommande halvåret som ordförandeland i EU.

Området jämställdhet får en del utrymme även i Utrikesdeklarationen. Satsningar på kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter nämns som en prioritet tillsammans med humanitärt stöd, demokrati och mänskliga rättigheter samt stärkta klimatsatsningar. Formuleringen om att ”regeringen kommer att driva ett strategiskt jämställdhetsarbete i bistånds- och utrikespolitiken” är ytterligare ett åtagande (Utrikesdeklarationen, 2023:8). Som exempel nämns, som ovan citat beskriver, kvinnor och flickor i Afghanistan (Utrikesdeklarationen, 2023:8) och som exempel på, likt Höstbudgetens beskrivning, hur regeringen arbetar med jämställdhet nämns stödet till ”flera jämställdhetsinsatser och insatser inom SRHR bland annat i konfliktområden där kvinnor utsätts för sexuellt våld, för utnyttjande i prostitution och för människohandel.” (Utrikesdeklarationen, 2023:8).

Det framgår emellertid inte hur jämställdhetsarbetet ska genomföras strategiskt och hur jämställdhet genomgående ska in i alla delar av bistånd- och utrikespolitiken. Även med en betydande säkerhetsinriktning, inte minst i närområdet, nämns exempelvis inte genomförandet av kvinnor, fred och säkerhetsagendan. Enbart enskilda exempel på jämställdhetsinsatser tas upp, som stödet till drabbade kvinnor och flickor i Ukraina (Utrikesdeklarationen, 2023:8). Avsaknaden av kvinnor och kvinnorätsorganisationer som aktörer kvarstår. Det framgår inte heller förtydligande om hur borttagandet av den feministiska utrikespolitiken ska leda till att regeringen tar steg framåt i frågan.

I samma kontext nämns också *klimatpolitiska* frågor som en ytterligare prioritet i biståndspolitik:

Miljöproblemen är en av vår tids stora gränsöverskridande frågor. Sveriges klimat- och miljöpolitik ska vara ambitiös. Ett program för internationella klimatinvesteringar i enlighet med Parisavtalets artikel sex utvecklas. Investeringarna bidrar till att nå det svenska klimatmålet om nettonollutsläpp 2045 (Regeringsförklaringen, 2022:10–11).

Regeringen vill att ett program för internationella klimatinvesteringar i enlighet med Parisavtalets artikel sex utvecklas. Artikel sex avser möjligheten att investera i utsläppsminskningar i andra länder och tillgodoräkna sig minskningen i sin egen klimatplan. Att detta exempel lyfts fram tyder på ett förstärkt fokus på marknadslösningar i klimatarbetet. Kopplingar mellan klimatfrågor och både handels- och säkerhetspolitik lyfts även i Utrikesdeklarationen. Här understryks vikten av att ”dra full nytta av synergier mellan klimatfinansiering, handel och

innovationer” (Utrikesdeklarationen, 2023:9). Liksom i Regeringsförklaringen (2022:13) sägs att klimatbiståndet ska ”utökas och effektiviseras” med förtydligandet att det ska omfatta ”både stöd till klimatanpassning, motståndskraft och stöd till utsläppsminskningar”:

Förhållandet mellan klimatpolitiska frågor i vid bemärkelse och säkerhetspolitiken blir allt viktigare. Regeringen avser att utöka och effektivisera klimatbiståndet. Biståndet behöver omfatta både stöd till klimatanpassning, motståndskraft och stöd till utsläppsminskningar (Utrikesdeklarationen, 2023:9).

I Utrikesdeklarationen saknas en framträdande betoning på den brådskande hanteringen av de globala klimatproblemen, fastän betydelsen av klimatanpassning lyfts fram. Miljö nämns dessutom inte alls trots att regeringsförklaringen lyfte miljöproblemen som ”en av vår tids stora gränsöverskridande frågor” och att Sverige ska ha en ambitiös klimat- och miljöpolitik (2022:10).

Slutligen lyfter regeringen fram *demokratibistånd* som ett område att fokusera biståndspolitikerna på. Regeringsförklaringen nämner särskilt stöd till både demokratikämpar och människorättsförsvarare (Regeringsförklaringen, 2022:13). Ökat stöd till krigsdrabbade Ukraina sätts främst bland regeringens beskrivna prioriteringar för biståndet som också återkommer i Utrikesdeklarationen:

Sverige ska vara en stark partner till Ukraina även i återuppbyggnaden av landet. Redan i år kan Ukraina antas bli den största mottagaren av svenskt bilateralt bistånd. Sverige står och kommer att fortsätta stå på Ukrainas sida så länge som det behövs (Utrikesdeklarationen, 2023:2).

Ukrainas sak är vår. Angreppet påverkar i högsta grad stabiliteten i vårt närområde. Det berör Sverige och hela det globala säkerhetsläget. Vårt stöd till Ukraina är därför omfattande (Utrikesdeklarationen, 2023:2).

Utöver ökat stöd till Ukraina görs tematiska prioriteringar med fokus på humanitärt stöd, fattigdomsbekämpning och hälsoinsatser för de allra mest utsatta (Utrikesdeklarationen, 2023:8). Dessutom avses en särskild satsning på insatser för att skapa förutsättningar för fria val (Hösbudgeten, 2022:27).

Sammanfattningsvis och utifrån kontextnarrativet har regeringen identifierat fyra fokusområden som man vill arbeta mot. För det första och huvudsakliga syftet den nya biståndspolitikerna till att arbeta mot *migrationsfrågor* såsom att minska irreguljär migration och stödja återvandring. Biståndet kommer också att rikta sig

mot att minska grundorsakerna till migration, och detta kommer att innebära att migranters ursprungsländer kommer att få mer ansvar. Regeringen vill villkora biståndet för att säkerställa att mottagarländerna tar ansvar för sina medborgare när det gäller återvändande. För det andra är *jämställdhetsfrågor* med kvinnor och flickors möjligheter och rättigheter i fokus en viktig prioritering. För det tredje lyfts frågor om *klimatpolitiken*. För det fjärde och sista, nämner regeringen *demokratibistånd* med särskilt stöd till Ukraina.

5.2 Strategiska systemnarrativ

Det främsta *problemet* som biståndet ska bidra till att lösa är att stärka länders demokrati och deltagande i den internationella ekonomin (Utrikesdeklarationen, 2023:7). Biståndet ska ”omkalibreras” och fungera som hävstång för demokrati och handel, vilka betraktas som vägarna ut ur fattigdom (ibid.). För att göra biståndet mer fokuserat, relevant, effektivt och transparent vill regeringen öka ambitionen och sätta mål baserade på kvalitet och resultat (Utrikesdeklarationen, 2023:7; Höstbudgeten, 2022:27).

Handel och ekonomisk utveckling framstår som *lösningen* på globala problem. Det är genom handel länder tar sig ur fattigdom till välstånd vilket framgår av Regeringsförklaringen (2022:14) och Utrikesdeklarationen (2023:7). När fattigdomen minskar och samhällen kan fokusera på annat än de mest akuta behoven, höjs trösklar för konflikt och trycket för demokratisering ökar, enligt regeringen:

Handel är en viktig komponent för relationsbyggande och en väg ur fattigdom. [...] Därför knyter vi samman bistånds- och handelspolitiken (Utrikesdeklarationen, 2023:7).

Handel blev ingången till biståndet i Utrikesdeklarationen och den nya regeringen har grundat sin politik på antagandet att fattiga länder inte kommer att utvecklas utan en stadig utrikeshandel. Deklarationen fokuserar enbart på internationell handel och demokrati som de primära faktorerna för utveckling och bekämpning av fattigdom. En analys av de grundläggande orsakerna till fattigdom saknas i övrigt, vilket kan förklara varför deklarationen inte tar upp frågor som är

relevanta för utvecklingen i konfliktländer, låginkomstländer och de länder som är mest utsatta av klimat- och miljökrisen.

Som ovan citat beskriver, är en uppgift att koppla samman utvecklingsbistånd och handelspolitik för tillväxt och framsteg i mottagarländer. I stället för den traditionella enskilda biståndsministerposten kombineras den nu med uppdraget som utrikeshandelsminister. Bistånds- och utrikespolitiken ska alltså främja svenska intressen, där biståndet också syftar till att gynna utrikeshandeln. Det senare argumentet bygger på övertygelsen om att handel och ekonomisk utveckling är vägen från fattigdom till välstånd. Handelsministeruppdraget har svenska handelsintressen som mål, medan biståndsministeruppdraget börjar i behov och prioriteringar hos människor i fattigdom och förtryck. Dessutom får ministern ett samordnande ansvar för hela det svenska stödet till Ukraina. Det kommer att innehålla såväl politiskt, militärt, humanitärt, utvecklings- och återuppbyggnadsstöd (Regeringsförklaringen, 2022:14).

Det är emellertid inte enbart handelspolitiken som penetrerar biståndspolitik, även inslag av migrationspolitiken liksom säkerhetspolitik gör det. Regeringen vill prioritera frågan om samarbete med främmande stater för att åstadkomma ett effektivt återvändande av migranter (Tidöavtalet, 2022:44). Detta genom villkorat bistånd och diplomatiska åtgärder. Vad gäller säkerhetspolitiken är Ukraina och *närområdet* politikens överordnade fokus (Regeringsförklaringen, 2022:14; Utrikesdeklarationen, 2023:2). Stödet till Ukraina kan sålunda ses som ett sätt att försvara Sverige indirekt mot yttre hot från Ryssland även om det inte ges explicit uttryck för det här.

Sammanfattningsvis och utifrån systemnarrativet verkar regeringen ha en syn på bistånd som en strategi för att uppnå både *internationella* och *nationella mål*. Genom att ge bistånd till länder som anses viktiga i det internationella systemet, kan regeringen skapa allianser och påverka beslutsfattande på global nivå. Samtidigt kan bistånd också användas för att adressera nationella samhällsproblem, såsom migration- och säkerhetspolitiken. Det starka fokuset på *närområdet* cementeras i dokumenten, främst i Utrikesdeklarationen. Demokratins tillbakagång är dock global och omfattar många länder bortom Europa. Sveriges ledande roll för fred, fattigdomsbekämpning och klimatarbete globalt kan sålunda tolkas som övergivet nu om man jämför med vad som fastslogs i proposition 1962:100 om svenskt utvecklingsbistånd, det vill säga att bistånd är ett uttryck för internationell

solidaritet och en moraliskt plikt (jmf. Berg, Lundberg & Tydén, 2021:112–114). Regeringen nämner ingenting om exempelvis hunger- och fattigdomskris och låginkomstländer generellt, får i princip inget utrymme. Detta gäller även prioriteringarna för Sveriges ordförandeskap i EU. Det kan således tolkas som att andra politikområden, såsom migration och säkerhetspolitik, har en påverkan på det som tidigare har betraktats som den traditionella biståndspolitiken. Det tyder på att dessa politikområden har börjat spela en allt viktigare roll och bidrar till en förändring av det övergripande perspektivet på biståndspolitik.

5.3 Strategiska identitetsnarrativ

Den *bild/identitet* som regeringen vill förmedla av Sverige som biståndsgivare är att Sverige fortsatt strävar efter att vara en *generös* aktör inom biståndspolitiken (Regeringsförklaringen, 2022:13; Höstbudgeten, 2022:27). Samtidigt betonas det att den svenska biståndspolitik inte längre fokuserar enbart på det ekonomiska bidragets omfattning, utan snarare på vilka *resultat* som kan uppnås genom insatserna:

Biståndsramen sätts för tre år, men frikopplas från BNI. Det ska vara resultaten som räknas, inte ett utbetalningsmål (Regeringsförklaringen, 2022:13).

Biståndet får i stället en budgettram på 56 miljarder kronor per år under tre års tid (Höstbudgeten, 2022:27). Enligt en utvärdering om biståndsbudgeten framtagna av CONCORD Sverige⁴, innebär minskningen av biståndsbudgeten en nedskärning som blir proportionerligt större för varje år jämfört med tidigare nivå (CONCORD, 2022). Som exempel framgår att nästa års budget beräknas bli 1,4 miljarder kronor lägre än en procent av BNI, i jämförelse med 2022 års biståndsbudget. Rapporten drar slutsatsen att när en nivå är fryst på samma summa under en längre tid, ökar skillnaden mellan det tidigare åtagandet om en procent och biståndsnivån. Biståndet minskar således betydligt över de närmaste tre åren enligt CONCORD:s rapport.

⁴ CONCORD Sverige är en nationell plattform för svenska bistånds- och utvecklingsorganisationer.

Regeringen tar, som ovan citat beskriver, avstånd från ett ”utbetalningsmål” för biståndet och ställer det i motsats till ett fokus på resultat. Däremot innehåller regeringsförklaringen en avsikt att uppnå två procent av bruttonationalprodukten (BNP) i försvarsanslag så snart som möjligt, men senast 2026 (Regeringsförklaringen, 2022:12). Regeringen ska även öka det humanitära biståndet och ”verka för ökad användning av föregripande åtgärder innan humanitära kriser uppstår” (Höstbudgeten, 2022:43). Regeringen har inte föreslagit något nytt mål för utgiftsområde 7 (internationellt bistånd) i budgeten, men det finns ändå två nyheter under rubriken ”*Politikens inriktning*”. Det första avsnittet handlar om Ukraina och betonar att Sverige ska ge landet ”mesta möjliga stöd.” Det andra avsnittet tar upp handel och framhåller dess betydelse som ”medel för ökat välstånd och minskad fattigdom.” (Höstbudgeten, 2022:42–43).

För att åstadkomma de nya mål för biståndspolitikerna ökar regeringen ambitionen för att göra biståndet mer relevant, fokuserat, effektivt och transparent. Mål ska vara satta utifrån kvalitet och resultat (Regeringens deklaration, 2023:7). Strävan om effektivitet genomsyrar samtliga dokument och beskrivs som en reformagenda:

En reformagenda för biståndet tas fram med fokus på långsiktighet, transparens och effektivitet (Höstbudgeten, 2022:27).

Sammanfattningsvis och utifrån identitetsnarrativet har regeringen betonat att svensk biståndspolitik fortsatt ska vara *generös* och att fokus nu ligger på att uppnå *resultat* snarare än att enbart ge pengar. För att göra biståndet mer effektivt planerar regeringen en *reformagenda* med fokus på långsiktighet och transparens, samtidigt som man frikopplar biståndsbudgeten från BNI för att skapa större *förutsebarhet*. Regeringen vill sålunda fortfarande framstå som en ledande biståndsgivare, men nu med ett ökat fokus på att uppnå resultat och genomföra åtgärder för att stödja de som regeringen anser är i behov av det. Regeringens förslag om att avskaffa enprocentmålet påminner om det förslag Lars Anell förespråkade redan 2017, det vill säga att förväntade resultat bör motivera anslagens storlek på biståndet och inte ett förbestämt utbetalningsmål (Anell, 2017:1). Samtidigt är det också tydligt att regeringens nya prioriteringar, inklusive en större inriktning på närområdet och

illegal migration, kan betraktas som en förskjutning mot ett mer nationalistiskt perspektiv.

6 Sammanfattning och diskussion

Uppsatsen fokuserar på hur regeringen Kristersson tillsammans med Sverigedemokraterna (SD) har använt strategiska narrativ för att motivera beslutet att avskaffa enprocentsmålet i biståndet. Analysen visar att de strategiska narrativen på andra och tredje nivån (systemnarrativ och identitetsnarrativ) ger insikt om regeringens motiv, medan den första nivån (kontextnarrativ) ger en mer indirekt bild av motiven.

På den andra nivån (systemnarrativ) framkommer att regeringen vill lösa både nationella och globala problem och att de framställer den tidigare biståndspolitik som ineffektiv. Biståndspolitik bygger nu på insikten att handel är grunden för samhällsutveckling och hållbart välstånd, och att biståndet inte är det som driver utveckling. Följaktligen kommer färre organisationer, länder och tematiska områden att ta del av svenskt bistånd.

Motiveringen till avskaffandet av enprocentsmålet beskrivs som att det är ett problematiskt mål. Regeringen menar att det kan vara problematiskt att lägga för mycket fokus på den specifika summan som avsätts för bistånd, då detta kan leda till att prioriteringen av biståndets kvalitet och resultat förbises. Avskaffandet av enprocentsmålet förklaras därmed som en del av en historisk reform av biståndspolitik som syftar till att fokusera på kvalitet, effektivitet och transparens i stället för enbart utgiftsnivån.

En intressant aspekt som framkommer är regeringens betoning på effektivitet i stället för solidaritet. Detta kan tolkas som en förändring i synsättet på biståndspolitik, där solidaritet tidigare ansågs som överordnat, men nu sätter mer vikt vid att vara effektiva. Samtidigt verkar regeringen tillsammans med samarbetspartiet SD vara försiktiga med att helt bryta med den gamla identiteten och bilden av solidaritet. De betonar att mänskliga fri- och rättigheter och demokrati ska vara vägledande, men samtidigt ser de Sveriges engagemang i världen som en helhet som ska utgå från Sveriges intressen och värderingar. Även om biståndets primära syfte är att lyfta människor i andra länder ur fattigdom, är biståndet också en viktig del av den svenska utrikespolitiken enligt regeringen. De försöker betona

att även om det inte längre handlar om ett specifikt utbetalningsmål i form av enprocentsmålet, så ska biståndspolitiken fortfarande vara effektiv och att de fortsätter att vara generösa. Detta skapar en viss ambivalens eftersom de vill framstå som fortsatt generösa samtidigt som de genomför radikala förändringar i biståndspolitiken.

Avslutningsvis visar denna studie att regeringens användning av strategiska narrativ har varit betydande för att motivera beslutet att avskaffa enprocentsmålet i biståndet. Genom att undersöka de olika nivåerna av narrativ har vi fått en inblick i regeringens motiv och de förändringar som sker inom svensk biståndspolitik.

För att vidareutveckla denna forskning och få en djupare förståelse för de politiska drivkrafterna bakom biståndspolitikens förändringar, finns det flera områden som kan utforskas i framtida studier. Till den framtida forskningen hade en analys av effekterna av hur avskaffandet av enprocentsmålet har påverkat den faktiska fördelningen och effekten av biståndet varit intressant, förslagsvis efter mandatperioden. Därtill hade fortsatt forskning om allmänhetens åsikter kunnat bidra till hur narrativen uppfattas i samhället i stort. Slutligen skulle en komparativ studie som jämför socialdemokratisk och högerpolitisk politik på området mer djupgående vara intressant då denna studie, med hänsyn till dess korta omfång, inte avtäckt detta.

Genom att utforska föreslagna ämnen kan forskningen bidra till att bättre förstå de bakomliggande mekanismerna och motivationsfaktorerna för politiska beslut och styrningen av biståndspolitiken.

7 Referenser

- Alsin Pettersson, Nichlas, 2022. ”M-toppen: Jag ska göra två ministrars arbete”.
Svenska Dagbladet. Nyhetsartikel. 2022-10-18. [Elektronisk]
<https://www.svd.se/a/eEVAgy/valet-2022-har-ar-senaste-nytt>. Hämtdatum
2023-04-14.
- Anell, Lars, 2017. *Enprocentmålet: En kritisk essä*. Expertgruppen för
Biståndsanalys: 4. Stockholm: EBA.
- Berg, Annika, Urban Lundberg & Mattias Tydén, 2021. *En svindlande uppgift:
Sverige och biståndet 1945–1975*. Stockholm: Ordfront.
- Bergström, Göran & Kristina Boréus, 2018. ”Samhällsvetenskaplig text- och
diskursanalys” i Boréus, Kristina & Göran Bergström (red.) *Textens mening och
makt, metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4e upplagan.
Johanneshov: MTM, s. 17–48.
- Boréus, Kristina & Sebastian Kohl, 2018. ”Innehållsanalys” i Boréus, Kristina &
Göran Bergström (red.) *Textens mening och makt, metodbok i
samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 4e upplagan. Johanneshov:
MTM, s. 49–92.
- CONCORD, 2022. *En nedprioritering av världen: Analys av
regeringsförklaringen*, CONCORD Sverige, oktober 2022. [Elektronisk]
[https://concord.se/en-nedprioritering-av-varlden-analys-av-
regeringsforklaringsen](https://concord.se/en-nedprioritering-av-varlden-analys-av-regeringsforklaringsen). Hämtdatum 2023-04-15.
- Denscombe, Martyn, 2010. *The good research guide: For small-scale research
projects*. 4e upplagan. Maidenhead: Open University Press.
- Ekengren, Ann-Maria & Norbert Götz, 2013. ”The one per cent country: Sweden’s
internationalisation of the aid norm” i Borring, Thorsten, Helge Ø. Pharo, &
Kristian Paaskesen (red.) *Saints and sinners: Official development aid and its
dynamics in a historical and comparative perspective*. Oslo: Akademika Pub,
s. 21–49.

- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Anna Towns & Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5e upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Freedman, Lawrence, 2006. "Networks, culture and narratives", *Adelphi Papers Series*, vol. 45, nr 379, s. 11–26.
- Hermele, Kenneth, 2008. *Hjälp eller stjälp biståndet och tillväxten*. Stockholm: Forum Syds Förlag.
- Holm, Christian, 2011. "Ingen diktator ska känna sig trygg" i Isaksson, David (red.) *Bistånd är politik!: En antologi om biståndets utmaningar*. Stockholm: Silc, s. 60–63.
- Krause, Pär, 2007. Det Svenska biståndsberoendet: Om intressen och värderingar inom det Svenska biståndsindustrin. Stockholm: Timbro Debatt.
- Lexén, Karin, Anna Tibblin, Anna Stenvinkel & Petra Tötterman Andorff, 2022. "L och KD behöver stå upp för ett starkt bistånd". *Naturskyddsföreningen*. Debattartikel. 2022-09-21. [Elektronisk]
<https://www.naturskyddsforeningen.se/artiklar/l-och-kd-behoover-sta-upp-for-ett-starkt-bistand/>. Hämtdatum 2023-04-14.
- Miskimmon, Alister, Ben O'Loughlin & Laura Roselle, 2013. *Strategic narratives: Communication power and the new world order*. New York: Routledge.
- Miskimmon, Alister, Ben O'Loughlin & Laura Roselle, 2018. *Forging the world: Strategic narratives and international relations*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Moderaterna, 2022. *Tidöavtalet: överenskommelser för Sverige*. Moderaternas webbplats. [Elektronisk]
<https://moderaterna.se/app/uploads/2022/10/Tidoavtalet-Overenskommelse-for-Sverige.pdf>. Hämtdatum 2023-04-15.
- Nuder, Sara, 2022. "Ett svek mot de fattigaste: Starka reaktioner om minskat bistånd". *Sveriges Radio*, 2022-10-15.
- Odén, Bertil, 2006. *Biståndets idéhistoria: Från Marshallhjälp till milleniemål*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsson, Hans & Evelyn Jones, 2022. "Åkessons makt i Regeringskansliet blir unik". *Dagens Nyheter*. Nyhetsartikel. 2022-10-21. [Elektronisk]
<https://www.dn.se/sverige/akessons-makt-i-regeringskansliet-blir-unik/>. Hämtdatum 2023-04-14.

- Oscarsson, Tea, 2022. "Tidöavtalet: Här är viktigaste punkterna". *Svenska Dagbladet*. Nyhetsartikel. 2022-10-14. [Elektronisk]
<https://www.svd.se/a/2BB3pB/det-viktigaste-i-tidoavtalet-mellan-moderaterna-kd-l-och-sd>. Hämtdatum 2023-04-14.
- Peterson, David, 2022. "Kristersson: Det här är inte ett januariavtal". *Svenska Dagbladet*. Nyhetsartikel. 2022-10-14. [Elektronisk]
<https://www.svd.se/a/eEVAgy/valet-2022-har-ar-senaste-nytt>. Hämtdatum 2023-04-14.
- Proposition 1962:100. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående svenskt utvecklingsbistånd. Stockholm: Regeringen. [Elektronisk]
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/kungl-majts-proposition-nr-100-ar-1962_EN30100. Hämtdatum 2023-04-02.
- Proposition 1962:101. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående långtidsplan för det statliga utvecklingsbiståndet m.m. Stockholm: Regeringen. [Elektronisk]
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/kungl-majts-proposition-nr-101-ar-1962_ET30101. Hämtdatum 2023-04-02.
- Proposition 2022/23:1. Budgetproposition för 2023: Utgiftsområde 7 internationellt bistånd. Stockholm: Regeringen. [Elektronisk]
<https://www.regeringen.se/contentassets/def2026cac0b4ef7acf4afeb988326ed/budgetpropositionen-for-2023-hela-dokumentet-prop.2022231-.pdf>. Hämtdatum 2023-04-02.
- Regeringen, 2022. Regeringsförklaringen. [Elektronisk]
https://www.regeringen.se/contentassets/d6ad6308cc984aa1903d9a542ce1421c/r_regeringsforklaringen-2022.pdf. Hämtdatum 2023-04-02.
- Regeringen, 2023. Utrikesdeklarationen. [Elektronisk]
<https://www.regeringen.se/contentassets/da8179fdfe1b4d9cb1dc8bef9681c8b4/utrikesdeklarationen-2023.pdf>. Hämtdatum 2023-04-03.
- Roselle, Laura, Alister Miskimmon & Ben O'Loughlin, 2014. "Strategic narrative: A new means to understand soft power", *Media, War & Conflict*, vol. 7, nr 1, s. 70–84.
- Schreier, Margrit, 2012. *Qualitative content analysis in practice*. Los Angeles, [Calif.]: SAGE.

- Studie ett*, 2022. "Johan Forssell (M) om Sveriges nya biståndspolitik". Sveriges Radio, 2022-10-26.
- Teorell, Jan & Torsten Svensson, 2007. *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. 1a upplagan. Stockholm: Liber.
- UNU-WIDER, 2014. *Aid in a Post-2015 World*. ReCom Summary and overview. Helsinki: UNU-WIDER. [Elektronisk]
<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/PP2014-Aid%20in%20a%20Post-2015%20World.pdf>. Hämtdatum 2023-04-17.
- World Bank, 2008. *The growth report: Strategies for sustained growth and inclusive development*. World Bank on behalf of the Commission on Growth and Development, Washington, DC. [Elektronisk] Tillgänglig: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/df194a38-cb6f-5553-8fd8-e48a8a7c9574/content>. Hämtdatum 2023-04-17.
- Yin, Robert K., 2007. *Fallstudier: Design och genomförande*. 1a upplagan. Malmö: Liber.

8 Bilaga: analysschema

Bistånd som strategiskt kontextnarrativ (*issue narrative*)

Tidöavtalet 2022.10.14	Regeringsförklaringen 2022.10.18	Höstbudgeten 2022.11.08	Utrikesdeklaratio 2023.02.15
<p>Villkora delar av bistånd med att mottagarlandet tar ansvar för sina egna medborgare och återtar dem när så behövs (Tidöavtalet, 2022:44).</p> <p>Fokusera biståndspolitiken för att utgöra ett verktyg för att motverka irreguljär migration, öka återvändandet och bidra till ett effektivt arbete för frivillig återvandring. Biståndet ska även rymma effektiva åtgärder för att minska grundorsakerna till migration (Tidöavtalet, 2022:44).</p>	<p>Utöver ökat stöd till Ukraina görs tematiska prioriteringar med fokus på humanitärt stöd, fattigdomsbekämpning och hälsoinsatser för de allra mest utsatta; demokratibistånd till människorättsförsvarare och demokratikämpar; utökat och effektiviserat klimatbistånd samt kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter (Regeringsförklaringen, 2022:13).</p> <p>Fokusera också biståndspolitiken för att utgöra ett verktyg för att motverka irreguljär migration, öka återvändandet och bidra till ett effektivt arbete för frivillig återvandring. Biståndet ska även rymma effektiva åtgärder för att minska grundorsakerna till migration (Regeringsförklaringen, 2022:13–14).</p> <p>Miljöproblemen är en av vår tids stora gränsöverskridande frågor. Sveriges klimat- och miljöpolitik ska vara ambitiös. Ett program för internationella klimatinvesteringar i enlighet med Parisavtalets artikel sex utvecklas. Investeringarna bidrar till att nå det svenska klimatmålet om nettonollutsläpp 2045 (Regeringsförklaringen, 2022:10–11).</p>	<p>Tematiska prioriteringar ska göras med fokus på fattigdomsbekämpning och hälsoinsatser för de allra mest utsatta, demokratibistånd till människorättsförsvarare och demokratikämpar, utökat och effektiviserat klimatbistånd samt kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter. Sverige fortsätter också arbetet med att bidra till global tillgång till vaccin mot covid-19, bl.a. genom vaccindonationer. Andelen bistånd som kanaliseras via kärnstöd till multilaterala organisationer ska begränsas, och andelen bistånd som kanaliseras via civilsamhället ska öka på platser där civilsamhället effektivt genomför prioriterad verksamhet. Det multilaterala samarbetet ska fokuseras till de organisationer som arbetar med regeringens tematiska prioriteringar samt humanitärt bistånd, stöd till flyktingar och barns rättigheter. Större tonvikt ska läggas på bilaterala insatser och öronmärkt stöd via multilaterala organisationer, s.k. multi-bilaterala insatser, för ökad insyn och styrning över inriktning, genomförande och uppföljning av biståndet. En skattelättnad för gåvor som lämnas av juridiska personer ska utredas i syfte att införas, för att skapa incitament för företag att bidra mer till internationell hjälpverksamhet (Höstbudget, 2022:27).</p> <p>En särskild satsning avses göras på insatser för att skapa förutsättningar för fria val. Därutöver kommer fokus att ligga på ett utökat och effektiviserat klimatbistånd samt kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter. Biståndspolitiken ska också fokuseras för att utgöra ett verktyg för att motverka irreguljär migration, öka andelen som återvänder till sina</p>	<p>Sverige ska vara en stark partner till Ukraina även i återuppbyggnaden av landet. Redan i år kan Ukraina antas bli den största mottagaren av svenskt bilateralt bistånd. Sverige står och kommer att fortsätta stå på Ukrainas sida så länge som det behövs (Utrikesdeklarationen, 2023:2).</p> <p>Ukrainas sak är vår. Angreppet påverkar i högsta grad stabiliteten i vårt närområde. Det berör Sverige och hela det globala säkerhetsläget. Vårt stöd till Ukraina är därför omfattande (Utrikesdeklarationen, 2023:2).</p> <p>Att kvinnor exkluderas från utbildning, från arbetsliv eller på annat sätt förvägras rätten att delta i samhället, som just nu i bland annat Afghanistan, är en kränkning av deras mänskliga rättigheter. Den här regeringen kommer att driva ett strategiskt jämställdhetsarbete i bistånds- och utrikespolitiken (Utrikesdeklarationen, 2023:8).</p> <p>Förhållandet mellan klimatpolitiska frågor i vid bemärkelse och säkerhetspolitiken blir allt viktigare. Regeringen avser att utöka och effektivisera klimatbiståndet. Biståndet behöver omfatta både stöd till klimatanpassning, motståndskraft och stöd till utsläppsminskningar (Utrikesdeklarationen, 2023:9).</p>

ursprungsländer och till ett effektivt arbete för frivillig återvandring. Regeringen avser att villkora delar av biståndet i syfte att se till att mottagarländer tar ansvar för sina medborgare i frågor som berör återvändande. Biståndspolitiken ska även inriktas på effektiva åtgärder för att minska grundorsakerna till irreguljär migration och tvångsfördrivning (Höstbudget, 2022:27–28).

Möjlig följdfråga:

Vilka konkreta problem pratar regeringen om?
Vilka konkreta problem vill regeringen arbeta mot?

Operationalisering av frågor:

Hur motiverar regeringen en minskning och vilka effekter kan detta antas få?

Bistånd som strategiskt systemnarrativ (*system narrative*)

Tidöavtalet 2022.10.14	Regeringsförklaringen 2022.10.18	Höstbudgeten 2022.11.08	Utrikesdeklaration 2023.02.15
Agera för att EU ska frysa bistånd, och även begränsa möjligheterna till viseringsfrihet, eller visering i allmänhet, för tredjeländer som inte samarbetar i frågor om återvändande och återtagande av egna medborgare (Tidöavtalet, 2022:44).	Kärnstödet riktas om från multilaterala organisationerna till civilsamhället (Regeringsförklaringen, 2022:13). Utöver ökat stöd till Ukraina görs tematiska prioriteringar med fokus på humanitärt stöd, fattigdomsbekämpning och hälsoinsatser för de allra mest utsatta; demokratibistånd till människorättsförsvarare och demokratikämpar; utökat och effektiviserat klimatbistånd samt kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter (Regeringsförklaringen, 2022:13). På längre sikt är det handel och ekonomisk utveckling som är vägen från fattigdom till välstånd. I regeringen sammanförs därför ansvaret för utvecklingsbistånd och utrikeshandel till ett statsråd. Den tillträdande bistånds- och utrikeshandelsministern ges ett särskilt ansvar för det svenska stödet till återuppbyggnaden av Ukraina (Regeringsförklaringen, 2022:14).	Tematiska prioriteringar ska göras med fokus på fattigdomsbekämpning och hälsoinsatser för de allra mest utsatta, demokratibistånd till människorättsförsvarare och demokratikämpar, utökat och effektiviserat klimatbistånd samt kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter. Sverige fortsätter också arbetet med att bidra till global tillgång till vaccin mot covid-19, bl.a. genom vaccindonationer. Andelen bistånd som kanaliseras via kärnstöd till multilaterala organisationer ska begränsas, och andelen bistånd som kanaliseras via civilsamhället ska öka på platser där civilsamhället effektivt genomför prioriterad verksamhet. Det multilaterala samarbetet ska fokuseras till de organisationer som arbetar med regeringens tematiska prioriteringar samt humanitärt bistånd, stöd till flyktingar och barns rättigheter. Större tonvikt ska läggas på bilaterala insatser och öronmärkt stöd via multilaterala organisationer, s.k. multi-bilaterala insatser, för ökad insyn och styrning över inriktning, genomförande och uppföljning av biståndet. En skattelättnad för gåvor som lämnas av juridiska personer ska utredas i syfte att införas, för att skapa incitament för företag att bidra mer till internationell hjälpverksamhet (Höstbudgeten, 2022:27). En särskild satsning avses göras på insatser för att skapa förutsättningar för fria val (Höstbudgeten, 2022:27–28).	Biståndet ska i större utsträckning användas som hävstång för att stärka länders demokrati och deltagande i den internationella ekonomin. Det kräver att den samlade biståndspolitiken omkalibreras (Utrikesdeklarationen, 2023:7). Sverige har byggt sitt välstånd på handel. Handel är en viktig komponent för relationsbyggande och en väg ur fattigdom. När fattigdomen minskar och samhällen kan fokusera på annat än de mest akuta behoven, höjs trösklar för konflikt och trycket för demokratisering ökar. Därför knyter vi samman bistånds- och handelspolitiken (Utrikesdeklarationen, 2023:7).

Möjlig följdfråga:

Vilka problem ska biståndet bidra till att lösa?

Operationalisering av frågor:

Är bistånd något regeringen ger av solidaritet eller är bistånd något som ska kombineras med handel?

Bistånd som strategiskt identitetsnarrativ (*identity narrative*)

Tidöavtalet 2022.10.14	Regeringsförklaringen 2022.10.18	Höstbudgeten 2022.11.08	Utrikesdeklaration 2023.02.15
Villkorat bistånd och diplomatiska åtgärder för ökat återvändande inom ramen för bistånds- och utrikespolitiken ska regeringen: Prioritera frågan om samarbete med främmande stater för att åstadkomma ett effektivt återvändande (Tidöavtalet, 2022:44).	Svensk biståndspolitik är fortsatt generös. Biståndsramen sätts för tre år, men frikopplas från BNI. Det ska vara resultaten som räknas, inte ett utbetalningsmål (Regeringsförklaringen, 2022:13). På längre sikt är det handel och ekonomisk utveckling som är vägen från fattigdom till välstånd. I regeringen sammanförs därför ansvaret för utvecklingsbistånd och utrikeshandel till ett statsråd. Den tillträdande bistånds- och utrikeshandelsministern ges ett särskilt ansvar för det svenska stödet till återuppbyggnaden av Ukraina (Regeringsförklaringen, 2022:14).	Svensk biståndspolitik är fortsatt generös. Biståndsbudgeten för 2023–2025 uppgår till 56 miljarder kronor per år och frikopplas från bruttonationalinkomsten. På så sätt skapas större förutsebarhet. Avräkningar för flyktingkostnader begränsas till maximalt 8 procent av biståndsbudgeten. En reformagenda för biståndet tas fram med fokus på långsiktighet, transparens och effektivitet. (Höstbudgeten, 2022:27).	Regeringen ökar ambitionen för att göra biståndet mer fokuserat, relevant, effektivt och transparent. Mål ska vara satta utifrån kvalitet och resultat (Utrikesdeklarationen, 2023:7).

Möjlig följdfråga:

Vilken bild vill regeringen förmedla av Sverige som biståndsgivare?

Operationalisering av frågor:

Vad är centralt för Sverige som biståndsgivare?