

Målen för det svenska biståndet måste ses över

Inströmningen av asylsökande till Sverige nådde under hösten 2015 nivåer som inte har observerats i modern tid. Den humanitära insats svenska folket har gjort genom att bereda så många människor en möjlighet att söka asyl ska inte förringas. Samtidigt tydliggör höstens diskussioner kring avräkning av biståndet för flyktingkostnader att vårt mest kända mål för biståndet, det s k enprocentsmålet, inte förpliktigar till att en enda krona går till att stödja fattigare länders ekonomiska och politiska utveckling. Givet behovet av långsiktighet i det praktiska biståndsarbetet är det olyckligt att politiken inte styrs av ett mer stabilt ramverk.

När den svenska biståndspolitikerna fick sin form under 1960-talet fick den två parallella mål. Målet för biståndsgivningens inriktning var att ”att höja de fattiga folkens levnadsnivå” (Regeringens proposition 1962:100, s 7), medan målet för biståndets omfattning var att ”bistånd till u-länderna i form av gåvor, lån på minst fem år och bidrag via internationella organisationer bör uppgå till 1 procent av bruttonationalprodukten” (Regeringens proposition 1968:101, s 19). Enprocentsmålet avsåg således en överföring av resurser med tydligt utvecklings syfte. Även när FN:s generalförsamling 1970 antog ett mål om att biståndsländer borde ge ett bistånd, med vilket man avsåg flödet av bidrag och mjuka lån för utvecklingsändamål, motsvarande 0,7 procent av BNI, hade man en tydlig önskan om en överföring av resurser till fattigare länder.

I Sverige lever enprocentsmålet kvar i budgetpropositionen för 2016, men det gäller nu biståndsramens storlek snarare än omfattningen av resursflödet till fattigare länder. Till biståndsramen räknas i dag nämligen alla kostnader som i enlighet med det nuvarande regelverket hos OECD:s biståndskommitté, Development Assistance Committee (DAC), kan klassificeras som bistånd. Samtidigt syftar det mål man i dag anger för inriktningen på svenskt utvecklingssamarbete enbart på utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, och i praktiken därmed på det svenska biståndsorganet Sidas verksamhet. Detta utgiftsområde får 75 procent av biståndsramens 43 miljarder kr i budgeten. Resten av biståndsramen går till verksamheter som, även om de är lovvärda och rör Sveriges internationella engagemang, till merparten inte syftar till långsiktigt utvecklingssamarbete. Detta gäller även de 8 miljarder (19 procent av biståndsramen) som i budgeten avräknas för flyktingkostnader.

Som bistånd räknas enligt DAC:s regelverk ”flöden till länder och territorier [...] som ges med främjandet av ekonomisk utveckling och välfärd

för utvecklingsländer som huvudsakliga mål” (OECD 2008, s 1). Sedan 1988 kan man emellertid räkna vissa kostnader för flyktningmottagande som bistånd, men såväl DAC-sekretariatet, FN:s generalsekreterare, otaliga organisationer och akademiker engagerade i biståndsfrågor och även de nuvarande svenska regeringspartierna har uttryckt kritik mot denna praktik. Ett vanligt svar till denna kritik är att ”vi följer DAC:s regelverk”. När kritiken handlar om att för lite av de avsatta resurserna går till verklig biståndsverksamhet är detta svar i bästa fall irrelevant. Dessutom finns ingen av alla accepterad tolkning av regelverket att hänvisa till, och givetvis säger det inte att länder måste göra avräkningar för att hålla summan av det som kan räknas som bistånd konstant. När Sverige gör en avräkning beror det inte på tvingande DAC-regler, utan det är ett diskretionärt beslut.

Regeringar av olika färg har visat att de inte anser att enprocentsmålet måste avse verkligt bistånd. Under hösten 2015 uppmärksammades att finansdepartementet hade bett UD se över konsekvenserna av en avräkning om 60 procent av biståndsramen under 2016. I skrivande stund verkar inflödet av asylsökande till Sverige ha avmattas, men om vi extrapolerar inflödet under oktober–november 2015 till helåret 2016 och använder budgetpropositionens beräkningsmodell kan man lätt avräkna hela biståndet. I regeringspartiernas överenskommelse som annonserades i slutet av november ingick visserligen ett tak på 30 procent, men de principiella problemen kvarstår. Även med detta tak är det dessutom svårt att se med vilken logik en så oproportionerligt stor andel av de ökade kostnaderna för flyktningmottagandet tas från hjälpen till världens fattigaste. Att det är tillåtet enligt DAC-reglerna betyder inte att det är lämpligt.

Med bistånd avses i såväl generalförsamlingens ställningstagande, de övergripande riktlinjerna för DAC:s regelverk och grunderna för svensk biståndspolitik överföringen av resurser med tydligt utvecklingssyfte. Trots detta kan dagens svenska enprocentsmål, eftersom det syftar på biståndsramens storlek, nås utan att det avsätts några resurser till Sidas biståndsverksamhet. Det är direkt vilseledande att vårt mest välkända mål för biståndspolitik inte förpliktigar till några resurser för verkligt utvecklingssamarbete. Enprocentsmålet måste helt enkelt ses över. Eventuellt bör det kompletteras med ett tydligt mål för den svenska ambitionen när det kommer till verkligt utvecklingssamarbete.

Pelle Ahlerup

REFERENSER

OECD (2008), ”Is It ODA?”, faktablad, OECD, Paris.

Regeringens proposition (1962:100), *Angående svenskt utvecklingsbistånd*.

Regeringens proposition (1968:101), *Angående långtidsplan för det statliga utvecklingsbiståndet m m*.