

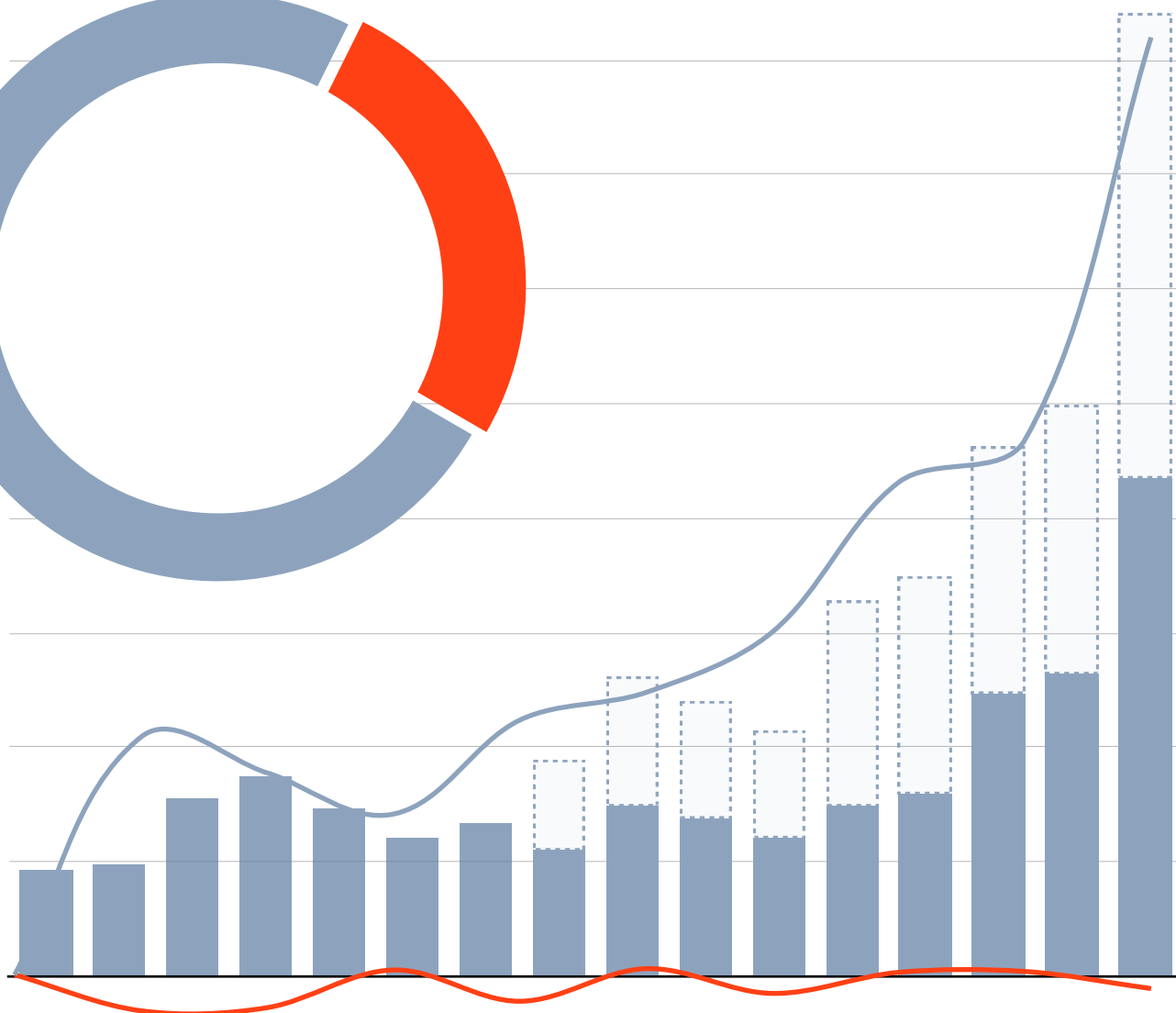
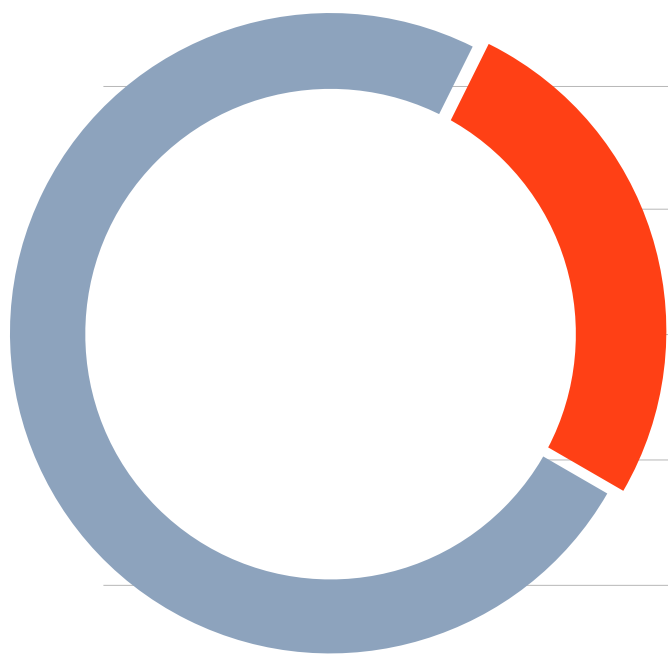


28 maj, 2015

Framtagen av Bodil Valero
De Gröna i Europaparlamentet

Flyktingkostnader i biståndet

- en internationell jämförelse.



INNEHÅLL:

SAMMANFATTNING:	3
1. Inledning	6
1.1 Struktur	
2. OECD/DAC:s regelverk	8
2.1 Kritik mot ODA-definitionen	
2.2 Vad säger reglerna egentligen om flyktingkostnader?	
2.3 Bakgrund och historik över reglernas uppkomst	
Sammanfattning av processen kring regelverket	
3. Sveriges avräkningar för flyktingkostnader	17
3.1 Hur räknar Sverige ut kostnaden?	
Brist på transparens i uträkningen	
Har metoden förändrats över tid?	
Antalet flyktingar förklarar 26 procent av ökningen	
3.2 Hur har avräkningarna påverkat biståndsvolymen?	
4. Hur tolkar andra givare reglerna?	24
Sverige gör störst avräkningar i EU	
4.1 Generell översikt över länders olika tolkningar	
Vilka kostnader är bistånd?	
Hur ska kostnaden räknas ut?	
5. Bilagor	28
Tabell 4.1 Sveriges avräkningar 2000-2013	
Diagram 4.2 Utveckling av kostnader och asylsökande	
Tabell 4.3 Flyktingkostnader OECD	



OM RAPPORTEN: Rapporten är beställd och finansierad av Bodil Valero, EU-parlamentariker för Miljöpartiet de gröna, tidigare riksdagsledamot och utrikespolitisk talesperson för partiet 2006-2014.

Rapporten är sammanställd och skriven av Staffan Landin, författare och föreläsare med fokus på globala utvecklingsfrågor. Han kan nås via www.staffanlandin.se.

SAMMANFATTNING:

Omfattning:

- Sverige har gjort avräkningar från biståndet för flyktingmottagande sedan 1980-talet.
- Kostnaderna har stigit kraftigt på senare år och ligger långt över genomsnittet inom OECD.
- 2015 kommer 22 procent av biståndet gå till flyktingmottagande i Sverige.
- Antalet personer som söker asyl i Sverige har stigit och är en delförklaring till ökade kostnader, men bara under åren 2013-2015.
- Cirka en **fjärdedel (26%)** av de ökade kostnaderna sedan 2007 kan härledas till fler asylsökande.
- Sedan 2007 har kostnaden per flykting varit cirka **dubbelt så hög** som innan. Orsaken är oklar.

20,5%

av det svenska biståndet gick till flyktingmottagande i Sverige 2015.

2,3%

genomsnittet i övriga givarländer under åren 2000-2013.

OECD:s regelverk:

- Enligt riktlinjer från OECD/DAC får vissa kostnader i samband med flyktingmottagande i givarländerna, under första året, räknas som bistånd (ODA)¹.
- OECD:s riktlinjer är dock långt ifrån tydliga och tolkas olika av i stort sett alla givarländer.
- Skillnaderna mellan länderna rör tolkningar för vilka grupper av flyktingar som räkas som bistånd, vilka kostnader som är att räkna som bistånd, metoden för att räkna ut kostnaderna, metoderna för att mäta och redovisa, för vilka perioder i asylprocessen en person ska räknas som flykting samt en politisk skillnad i om huruvida inhemska flyktingkostnader överhuvudtaget är bistånd eller nationella kostnader.
- Sedan 1994 har flera stora processer inom OECD pågått för att tydliggöra regelverket och harmonisera ländernas rapportering för att skydda trovärdigheten för ODA-begreppet.
- OECD-sekretariatets linje har sedan dess varit att möjligheten att räkna flyktingmottagande som bistånd **bör avskaffas**.

¹ Official Development Aid - herefter bara kallat ODA eller bistånd.

- Sverige har under åren varit ett av de drivande länderna i OECD för att behålla dagens regler och motsatt sig harmonisering.
- Inför OECD:s High Level Meeting i december 2014 pågick ytterligare en process för att harmonisera reglerna, men inte heller denna gång nådde man något resultat.

33 mdr

kronor har tillförts biståndet sedan 2006, på grund av Sveriges ekonomiska tillväxt.

29,4 mdr

av dessa har varit avräkningar från biståndsramen, mestadels kostnader för flyktingmottagande.

Sveriges tolkning

- Rent formellt är Sveriges avräkningar för flyktingkostnader sannolikt i enlighet med OECD:s rekommendationer. Detta är dock svårt, på gränsen till omöjligt att granska.
- Sverige använder en schablonuträkning baserad på prognostiserade dygnskostnader x vistelsetid x antal asylsökande.
- Ingen avstämning/korrigerings görs mot faktiska kostnader.
- Prognosen kan dock korrigeras vid två tillfällen under budgetåret, vid vår- och höständringsbudget vilket kan orsaka ryckighet hos mottagare och samarbetsorganisationer.
- Sedan 2013 års budget redovisas de beräknade kostnaderna i uträkningen. Men hur dessa kostnader beräknas, vilka personer som omfattas, vilka kostnader som ingår eller hur regeringen beräknar vistelsetiden framgår inte av några underlag.
- Bristen på transparens omöjliggör extern granskning och en reell jämförelse med andra länder eller om Sveriges tolkning av reglerna har förändrats över tid.
- Riksdagen kan inte sägas ha haft tillräckliga underlag för att verifiera kostnaderna.

Kostnadernas konsekvenser för biståndsbudgeten

- De ökade flyktingavräkningarna, som för 2015 utgör över 20 procent av biståndet har de fakto minskat biståndsverksamheten.

- Trots att biståndsramen ökat med 33 miljarder sedan 2006, har den svenska biståndsverksamheten under samma period **minskat med 9 miljarder**.

Internationell jämförelse

- OECD har vid fyra tillfällen genomfört studier för att undersöka hur länderna hanterat kostnader för flyktingmottagande i biståndet. Varje studie har genererat en process för att harmonisera hanteringen (som dock aldrig kunnat slutföras).
- Sverige och Schweiz sticker ut som de länder som gjort störst avräkningar för flyktingkostnader de senaste tio åren.
- Sverige gör störst avräkningar i EU. För budgetåret 2013 stod Sverige för 27 procent av EU:s samlade avräkningar för flyktingkostnader. Sedan dess har Sveriges avräkningar dessutom ökat med 80 procent.
- Summorna som avräknas från biståndet varierar stort mellan olika länder.
 - **Storbritannien**, som normalt tar emot fler flyktingar än Sverige har valt att inte alls räkna flyktingmottagande som bistånd.
 - **Tyskland** tog 2013 emot dubbelt så många flyktingar som Sverige, men avräkningarna från biståndet var endast en femtedel av Sveriges avräkningar.
 - Även **Frankrike** tog 2013 emot fler flyktingar än Sverige, deras avräkningar var 40 procent lägre än Sveriges avräkningar.

1. Inledning

Det internationella biståndet har stigit kraftigt de senaste 20 åren. Efter en period av minskat bistånd under första halvan av 90-talet har det totala biståndet från OECD/DAC-länderna närmast dubblerats från 71 miljarder USD 1995 till en toppnotering 2013 på 135 miljarder USD.² Stigningen är i första hand en konsekvens av ökad ekonomisk tillväxt, biståndet som andel av BNI har legat relativt konstant och låg 2013 på 0,3 procent, avsevärt lägre än det globalt överenskomna målet om 0,7 procent av BNI.

Det svenska biståndet har följt samma trend och steg från 12,5 miljarder SEK 1998 till nästan 40,5 miljarder i budgeten för 2015, en ökning med över 200 procent. Sedan budgeten för år 2006 har Sverige avsatt en procent av den förväntade bruttonationalinkomsten (BNI) till internationellt bistånd och i takt med tillväxten har också biståndsbudgeten vuxit med drygt 11 miljarder kronor sedan 2006.³

Samtidigt har de så kallade avräkningarna från biståndet ökat, dvs. kostnader inom andra utgiftsområden, men som enligt överenskommelser i OECD/DAC, får räknas som bistånd (ODA). 2006 låg de svenska avräkningarna på 9,5 procent av biståndsramen och i budgeten för 2015 hade de stigit till 27 procent. Den största delen av avräkningarna är kostnader för flyktingmottagande i Sverige vilket för 2015 beräknas utgöra 21 procent eller 8,4 miljarder kronor.⁴

1.1 Struktur

Denna rapport undersöker de kostnader för flyktingmottagande som rapporteras som ODA. Första delen ska titta närmare på OECD:s regelverk. Vad får egentligen räknas som bistånd, hur har frågan diskuterats genom åren, vem är det som bestämmer vad som är bistånd? Har det förekommit försök att harmonisera givarländernas hantering och hur noga sker uppföljningen av att regelverket följs?

Den andra delen ska undersöka den svenska hanteringen. Hur kommer man fram till den summa som ska avräknas från biståndsramen? Vilka kostnader räknar Sverige som bistånd, hur har avräkningen varierat över tid och vad ligger bakom den kraftiga ökningen av summan som dras från biståndet varje år.

² Fasta priser (korrigerat efter inflation). Källa: OECD/DAC.

³ Fasta priser Källa: OECD/DAC och regeringens förslag till budget för 2015.

⁴ Regeringens förslag till budget för 2015

Den tredje delen är en internationell överblick och jämförelse över hur givarländerna valt att tolka OECD:s regelverk.

Därefter följer ett appendix med relevant statistik.

2. OECD/DAC:s regelverk

Det är OECD:s biståndskommitté (DAC)⁵ som samordnar och koordinerar det internationella biståndet. DAC består idag av 29 medlemsländer som alla är biståndsgivare. Givarländerna rapporterar varje år hur mycket pengar som givits till olika områden, teman och länder. Siffrorna sammanställs av DAC.

Termen för internationellt bistånd är **Official Development Aid (ODA)**. Vilka kostnader som får räknas som ODA bestäms således av OECD och dess medlemsländer och presenteras i form av instruktioner för rapportering till givarländerna.

2.1 Kritik mot ODA-definitionen

ODA-begreppet har fått kritik, framför allt för att vara för omfattande, inkludera kostnader som inte bidrar till fattiga länders möjlighet till utveckling, det ursprungliga målet. Kritiken gäller i huvudsak att allt fler kostnader räknas som ODA - så som skuldavskrivning, lån och krediter samt kostnader i givarländerna så som studie- och forskarutbyten, informationsstöd samt kostnader för flyktingmottagande i givarländerna.

Kritiken har framför allt kommit från en rad biståndsorganisationer⁶ men även från såväl mottagarländer som givarländer, som menat att vissa av kostnaderna inte ska räknas som bistånd utan som inhemska kostnader i givarländerna och därför bekostas av givarlandets egen budget.

OECD:s sekretariat har allt sedan reglerna infördes länge velat tydliggöra begreppet för att värna dess trovärdighet till exempel genom att exkludera kostnader inom givarländerna, så som flyktingavräkningar eller kostnader för studieutbyten, från ODA-begreppet (se vidare under punkt 2.3 Historik).

Som svar på givarländernas ovilja eller oförmåga att smalna av ODA-begreppet har OECD utvecklat ett kompletterande mått kallat 'Countries Programmable Aid' där så kallade 'in donor-costs' kostnader är borträknade. Måttet används för att titta närmare på volymerna på och effekten av det bistånd som faktiskt

⁵ **OECD** står för Organisation for Economic Co-operation and Development och är en samarbetsorganisation för världens rikare länder. **DAC** är OECD:s kommitté för internationellt bistånd och samlar de största biståndsgivarna i världen för att koordinera det internationella biståndet.

⁶ **CONCORD** AidWatch Position on ODA definition - <https://undp.unteamworks.org/es/node/448595>
Eurodad submission to the OECD DAC Senior Level Meeting, October, 2014 <http://korta.nu/eurodad>
Reality of Aid Statement to the OECD/DAC High Level Meeting Dec 2014: <http://korta.nu/realityofaid>
ONE Recommendations dec 2014 <http://www.oecd.org/dac/ONE%20Recommendations.pdf>

passerar gränserna och kan användas av och i mottagarländernas policy och program.

Dessutom har det från andra håll funnits en motsatt kritik om att ODA-begreppet är för smalt och bortser från satsningar som visserligen inte är att räkna som direkt bistånd men som ändå har en utvecklingseffekt, så som militära insatser för fred och utveckling. Som svar på det håller ett bredare mått på att utarbetats, Total Official Support for Development (TOSD).

ODA-begreppet kommer av allt att döma fortfarande vara det centrala för att sammanfatta det internationella biståndet och det internationella målet att minst 0,7 procent av BNI ska avsättas för ODA ligger fast.

2.2 Vad säger reglerna egentligen om flyktingkostnader?

Särskilda instruktioner kring rapportering av flyktingkostnader som bistånd introducerades för första gången 1988 och har i stort sett inte ändrats sedan dess. Dagens instruktioner lyder:

In-donor refugee costs, utdrag från [DCD/DAC(2010)40/REV1] Line I.A.8.2 Refugees in donor countries (code 1820)

107. A refugee is a person who is outside his/her home country because of a well-founded fear of persecution on account of his race, religion, nationality, social group or political opinion. Assistance to persons who have fled from their homes because of civil war or severe unrest may also be counted under this item.

108. Under this item, record official sector expenditures for the sustenance of refugees in donor countries during the first twelve months of their stay. This includes payments for refugees' transport to the host country and temporary sustenance (food, shelter and training); these expenditures should not be allocated geographically. However, this item also includes expenditures for voluntary resettlement of refugees in a developing country; these are allocated geographically according to the country of resettlement. Expenditures on deportation or other forcible measures to repatriate refugees should not be counted as ODA. Amounts spent to promote the integration of refugees into the economy of the donor country, or resettle them elsewhere than in a developing country, are also excluded.

Vissa kostnader för flyktingar som kommit till givarländerna går alltså att räkna som ODA under det första året. Dock är reglerna lång ifrån entydiga vilket har lett till olika tolkningar och policy i olika länder.

Vem är flykting?

Vilka flyktingkategorier som räknas in i biståndet är inte tydligt definierat. Grunden är definitionen i Genevekonventionen från 1951. De grupper som

nämns i dokumenten är (1) flyktingar som beviljats asyl enligt definitionen på rad 107 (ovan), (2) personer som beviljats temporärt skydd, av humanitära eller politiska orsaker som exempelvis krig och (3) personer som inte beviljats asyl men som av politiska eller humanitära skäl inte kan återvända.

Dessutom har allt fler länder, däribland Sverige, valt att räkna kostnader för alla som söker asyl, dvs även för de som inte uppfyller flyktingstatus eller av andra skäl har rätt till uppehållstillstånd.

Huruvida sk. kvotflyktingar ska räknas in i biståndet eller inte framgår inte av OECD:s riktlinjer.

Hur länge är stöd till flyktingar bistånd?

Av reglerna framgår det inte hur länge kostnader för människor som flyr till givarländerna ska räknas som bistånd.

Grundtanken med att räkna flyktingmottagande som bistånd har alltid varit att det ska gälla temporärt uppehälle (*temporary sustenance*) och kostnader som uppkommer runt detta. Därför sattes tidigt en gräns vid ett år från inkommen asylansökan.

Eftersom en nödvändig beståndsdel av ODA är att det ska bidra till utveckling i mindre utvecklade länder och permanenta uppehållstillstånd historiskt har ansetts ha mindre koppling till ursprungsländernas utveckling, menar OECD att dessa inte bör räknas som ODA.

Vissa länder har valt att räkna in tiden fram till asylbeslut. Andra har valt att räkna tiden efter asylbeslut. Vissa, som Sverige har valt att räkna tiden från asylansökan till bosättning i en kommun, utom för de som får avslag då tiden fram till beslut räknas in.

Vilka kostnader får räknas in?

Vilka typer av kostnader som räknas som ODA är inte tydligt definierat. Exempel som ges är mat, boende och 'training' vilket i de första skrifterna syftade till yrkesträning men borde kunna gälla utbildning. Frivilliga hemresor får också räknas som bistånd.

Vilka kostnader får inte räknas in?

Kostnader som explicit anges som otillåtna att räkna som bistånd är kostnader för tvångsutvisning (inklusive förvar och polisiär verksamhet). Kostnader som hör ihop med att förbättra integrationen är inte heller att tolka som bistånd. Dessutom får bara kostnader för flyktingar som kommer från så kallade 'utvecklingsländer' räknas som ODA.

En stor gråzon

Kvar är en gråzon med kostnader och tolkningar som är upp till varje enskilt givarland att avgöra. Det är heller inte angivet hur ovanstående kostnader ska räknas fram eller vad de ska baseras på.

OECD-sekretariatet har sedan 1990-talet försökt att tydliggöra definitionen och finna gemensamma regler, men varje försök till förtydligande eller harmonisering har avslagits av de medlemsländer som valt att göra stora avräkningar (däribland Sverige) varför den stora otydligheten som präglar reglerna kvarstår.⁷

⁷ Se kapitel 2.3 om försöken att harmonisera tillämpningen av OECD:s riktlinjer.

2.3 Bakgrund och historik över reglernas uppkomst

Här följer en kort historik över hur frågan om flyktingkostnader i biståndet har uppkommit och hanterats under åren.

1960-1970-tal: Kostnader för flyktingmottagande i givarländerna räknas inte som ODA eftersom det, trots att det fyller en humanitär funktion, inte kan anses bidra till utveckling i mottagarländerna, ett av huvudskälen för ODA. OECD-sekretariatet avslår flera förfrågningar från givarländer om att inkludera flyktingkostnader i biståndet. Dessa avslagsbeslut accepteras av medlemsländerna.

1980-tal: OECD har inga särskilda instruktioner för rapportera flyktingmottagande som bistånd, men några av OECD:s medlemsländer börjar diskutera vilka kostnader som skulle kunna inkluderas under rubriken ”nödhjälp”.⁸

Från 1983 börjar flyktingkostnader rapporteras som en underkategori (*of witch-category*) till nödhjälp.

1988: Trots att DAC-sekretariatet fortfarande inte anser att flyktingkostnader bör räknas som ODA införs de första reglerna för vilka kostnader som får räknas som ODA. Dessa regler är i stort sett oförändrade sedan dess.

Tidigt 1990-tal: Allt större summor börjar räknas av från biståndet. 1992 uppgick summan till över 1 miljard USD.⁹

1994: OECD/DAC-sekretariatet föreslår att flyktingkostnader inte längre ska räknas som ODA. De flesta medlemsländer stödjer förslaget, men ingen konsensus nås om hur utfasningen ska ske.¹⁰

Den slutliga rekommendationen blir att varje land själva ska bestämma hur flyktingkostnaderna ska fasas ut från biståndet innan år 2000s rapportering (alltså 1999 års bistånd).

1999-2001: Frågan tas upp igen i en serie toppmöten efter en ny studie genomförts på OECD/DAC:s uppdrag. Med hänvisning till kostnadernas brist på tydligt utvecklingsvärde rekommenderar DAC att möjligheten att räkna dessa som ODA avskaffas.

⁸ DCD/DAC/STAT(2006)13

⁹ DCD/DAC/STAT(2005)13

¹⁰ DCD/DAC/(94)2

Flera länder däribland Schweiz, Finland, Belgien, Storbritannien, USA och delvis Danmark stödjer sekretariatets förslag att sluta räkna flyktingkostnader som bistånd.

Andra länder, däribland Sverige, motsätter sig dock förslaget. På Sveriges rekommendation återremitteras frågan till DAC:s Working Party on Statistics (STAT).

DAC/STAT återkommer med sekretariatets stöd med hållningen att det även från ett statistiskt perspektiv inte på ett konsekvent och likalydande sätt går att mäta dessa kostnader. DAC föreslår återigen att ta bort flyktingkostnader från ODA.

Inte heller detta förslag får stöd, ett flertal länder, återigen inklusive Sverige önskar fortsätta rapportera flyktingkostnader som ODA, dock med tydligare och gemensamma riktlinjer.

STAT återkommer samma år med förslag om tydligare riktlinjer¹¹ för att harmonisera tolkningen av vilka kostnader som är att räknas som ODA.

Kostnader som i detta förslag skulle räknas som ODA var, mat, skydd/boende, fickpengar, sjukvård och utbildning.

Kostnader som borde exkluderas från ODA var: gränsskydd samt kostnader för själva asylprocessen, kostnader som inte gäller flyktingarnas direkta välfärd, kostnader för person som beviljats permanent uppehållstillstånd, asylsökanden i väntan på beslut.

Även detta förslag avslogs av flera medlemsländer, inklusive Sverige som yrkade på att frågan skulle skjutas på framtiden i väntan på EU:s gemensamma asylregler som väntades under 2004. DAC-sekretariatet ansåg att detta var för långt fram tiden.

Frågan lämnades dock vid en uppgiven rekommendation från OECD/DAC till medlemsländernas High Level Meeting 2001 efter tio års diskussion:

“The Secretariat retains its long-held view that donors’ expenditures on refugees who arrive in their countries -- while commendable from a humanitarian point of view -- do not

¹¹ DCD/DAC/STAT(2005)13 - Annex 2

make a sufficiently direct contribution to the economic development and welfare of developing countries to qualify as official development assistance. Including such data undermines the credibility of the ODA concept.

“Nevertheless, it is apparent that a majority of Members wish to retain ODA reporting of this item. It is also apparent that there is no consensus on revising the present directives. The drafts suggested by the Secretariat have in general not sought to change the coverage of the item, but to remove the current ambiguity by defining different categories of refugees and asylum seekers more precisely - as would normally be expected in Statistical Reporting Directives. However, each successive draft has given rise to an increased number of objections. This is largely because making the directives clearer and more specific increases the number of points at which they may run counter to some aspect or other of Members’ current or preferred mode of reporting. More specificity means that Members that previously reported the item may find they are no longer able to do so, while others may feel additional pressure to report expenditure which they do not believe meets the basic definition of ODA.

“In the present circumstances, the Secretariat sees little value in pursuing further negotiations on revised reporting directives on this item. Following Sweden’s suggestion, it recommends that the matter be revisited if and when EU refugee procedures have been harmonised. In the meantime, the existing provisions of DCD/DAC(2000)10 will continue to be applicable. If the DAC agrees, it may wish to convey this advice to the Senior Level Meeting.”

OBS! Författarens markeringar

Vid mötet den 6/11 2001 konkluderar DAC-sekretariatets ordförande DAC:s...

“...long-standing view that aid to refugees in donor countries should not be reportable as ODA...The reported data were inconsistent through time, and not comparable between Members. The total made little difference to aggregate DAC ODA, and nine Members did not report at all. (...) Continued reporting of this item undermined the credibility of ODA data.

“Mr Hammond stated that the considerable effort expended to try to arrive at revised rules had proved fruitless. The aim had been to remove grey areas and ambiguities. But as the drafts became clearer and more precise, they increasingly conflicted with Members’ disparate refugee procedures and reporting methods. The only glimmer of hope in the referenced document was to revisit the issue in 2004, but the chances of agreement even then were slight, since they depended not only on complex negotiations among EU Members to reform refugee procedures, but also on the willingness of other Members to fall into line.

2005-2006: Frågan har ännu inte nått en lösning. DAC vidhåller sin uppfattning om att det bästa vore att sluta rapportera flyktingkostnader som ODA. En ny sammanställning (2005) visar att de flesta länder nu gör någon form av avräkning för flyktingkostnader, men att metoderna varierar kraftigt.

Sverige rapporterar att man inkluderar alla efterfrågade flyktingkategorier i rapporteringen som ODA samt att man utökat definitionen något sedan förra undersökningen (2001).

Uppgivenheten hos DAC/STAT märks tydligt i avskedsbrevet från dess ordförande till DAC:s dåvarande ordförande i juni 2006:

The first issue on which the Working Party has gone as far as it can is In-donor refugees. (...) reporting is on a very different basis across members, as it is subject to different laws and rules on the legal status of refugees and asylum seekers. The inclusion of this item as ODA is not well understood by donor publics and NGOs, who see little connection of such domestic expenditures to the development and welfare of people living in developing countries. Two DAC Members (Luxembourg and the United Kingdom) still decline to report this item on just this ground.

Given its questionable value as ODA and the impossibility of obtaining identical reporting norms across donors given their different legal systems, I suggest that the only way to achieve comparable reporting of this item would be to simply abolish it. This would go some way to restoring public confidence in the credibility of ODA.

Precis som tidigare kan medlemsländerna trots påtryckningar från såväl DAC som en rad NGOs inte enas om förändringar av regelverket.

2012: Ytterligare en undersökning genomförs i OECD:s regi om hur olika länder har valt att tolka reglerna. Denna visar att i stort sett inget land använder samma metod.¹²

2014: Under 2014 lyftes återigen frågan om huruvida kostnader för flyktingmottagande ska räknas som ODA i en större process att modernisera ODA-begreppet. Denna process är inte avslutad men förhoppningen om att frågan skulle landa i ett beslut vid det så kallade High Level Meeting i december 2014 infriades inte.

Sammanfattning av processen kring regelverket

OECD/DAC-sekretariatet har under hela processen helst velat sluta räkna flyktingmottagande i givarländerna som bistånd. Detta framför allt av tre anledningar:

¹² Se kap 4.1 i denna rapport.

1. Det kan inte sägas bidra till utvecklingsländers utveckling på det sätt som ODA-begreppet definieras.
2. Tolkningen och rapporteringen av regelverket varierar i alltför hög grad för att kunna räknas som ett statistiskt mått av värde.
3. Skydda ODA-begreppet. Kritiken mot att räkna flyktingmottagande som ODA har varit stark från många håll, såväl från givarländer som mottagarländer, från NGOs och allmänheten i givarländerna.

Det enda sättet att harmonisera reglerna och skapa en liknade tolkning från alla givarländer och på det sättet stärka trovärdigheten för ODA-begreppet är att lyfta bort inhemska flyktingkostnader från ODA, enligt DAC-sekretariatet.

3. Sveriges avräkningar för flyktingkostnader

Sverige har gjort avräkningar från biståndet för att bekosta flyktingmottagande sedan 80-talet och rapporterat summan till OECD sedan 1994 i enlighet med OECD:s regelverk. Summan som Sverige räknar av är stor i jämförelse med övriga OECD. Den har ökat kraftigt, särskilt sedan 2007.

Storleken på avräkningarna har kritiserats från många håll, framför allt från delar av civilsamhället. OECD/DAC har dock inte i sina senare granskningar av svenskt bistånd explicit kritiserat de svenska avräkningarna även om de i ett inledningsskede lyfte en oro för stora och växande avräkningar.¹³

3.1 Hur räknar Sverige ut kostnaden?

För att beräkna kostnaden som ska ingå i biståndsramen används en schablonberäkning av uppskattade kostnader och vistelsetider samt migrationsverkets prognos över hur många som kommer söka asyl under kommande år. För 2015 användes följande uträkning:

- 79.000 asylsökanden (varav 98 procent från utvecklingsländer).
- 432 kronor - uppskattad genomsnittlig dygnskostnad per person.
- 244 dagar - uppskattad genomsnittlig vistelsetid.

$$(79.000 \times 0,98) \times 423 \times 244 = 7.990.673.040$$

Dessutom tillkommer kostnader för frivilliga hemresor och kostnader för personer som vidarebosätts i Sverige, så kallade kvotflyktingar.

Det totala beloppet för 2015 var 8,4 miljarder, en anmärkningsvärt hög summa som motsvarar vad 21 av 28 länder tillsammans avräknade 2013.

Brist på transparens i uträkningen

I arbetet med denna rapport har det inte gått att fastställa i detalj vilka beräkningar som ligger till grund för avräkningarna av biståndet. Det framgår inte av offentliga dokument i samband med budgetarbetet eller som beslutsunderlag till riksdagen.

Genom kontakt med ansvariga tjänstemän har det inte heller gått att utröna hur beräkningen av dygnskostnaden och vistelsetiderna i praktiken görs. Det

¹³ Ex. OECD/DAC Peer Review - Sweden (1996), Development Co-operation Review

sparas inga underlag, uträkningar eller antaganden som ligger till grund för beräkningen.

Sedan 2012 redovisas visserligen delsummorna som används i beräkningen (antal dagar, dygnskostnader samt asylprognos) men vilka underlag som ligger bakom uppgifterna har inte gått att fastställa. För tiden innan 2012 redovisas endast summan som räknas av biståndsramen.

Det går därför inte att kontrollera om beräkningsmodellen har ändrats över tid, eller om delsummorna är rimliga. En jämförelse med andra länder blir också relativt generell. Riksdagen kan inte sägas haft tillräckliga underlag för att verifiera kostnaderna och en journalistisk granskning av avräkningarnas storlek går ej att göra.

Detta måste anses som ytterst problematiskt. Vi talar numer om en femtedel av biståndsbudgeten. Över åtta miljarder kronor av skattebetalarnas pengar som inte går att granska på ett fullgott sätt.

Har metoden förändrats över tid?

Det har i debatt och diskussioner framförts såväl att metoden för uträkningar *inte* har ändrats sedan 1990-talet som att modellen *ständigt utvecklas* för att möta en förändrad verksamhet.¹⁴ Enligt uppgift från ansvariga tjänstemän på utrikesdepartementet har ingen översyn och förändring gjorts sedan 2006.

Eftersom det inte har gått att granska uträkningarna från tidigare år har det inte gått att fastställa huruvida metoden har förändrats eller inte.

Dock står det klart att kostnaden per flykting *inte* har legat konstant och har sedan 2008 legat på en betydligt högre nivå än tidigare.

¹⁴ Utrikesutskottet betänkande 2013/14:UU2

Tabell 3.1. Totala avräkningar, mottagna asylansökningar samt kostnader per mottagen asylansökan.

	Avräkningar (milj. kr)**	Prognostiserade asylansökningar*	Kostnad per asylansökning
2000	917	16 303	56 247
2001	967	23 515	41 123
2002	1 542	33 016	46 705
2003	1 737	31 355	55 398
2004	1 472	23 161	63 555
2005	1 199	22 000	54 500
2006	1 337	20 000	66 850
2007	1 883	20 000	94 150
2008	2 617	27 000	96 926
2009	2 404	25 000	96 160
2010	2 136	22 000	97 091
2011	3 269	27 000	121 074
2012	3 497	29 000	120 586
2013	4 628	45 000	102 844
2014	4 988	48 000	103 917
2015	8 415	79 000	106 519

** För åren 2005-2015 migrationsverkets huvudprognos som låg till grund för budgeten. 2000-2004 faktiskt mottagna asylansökningar, då det prognostiserade antalet inte gått att uppbringa.*

*** Fasta summor (dvs justerade mot inflation)*

Mellan åren 2000 och 2006 var den genomsnittliga kostnaden per mottagen asylansökan som togs från biståndet cirka 55 000 kronor med en variation på 25 000 tusen kronor.

Sedan 2007 har den genomsnittliga kostnaden per mottagen asylansökan varit nästan den dubbla, cirka 104 000 kronor, med ett spann från 94 000 till 121 000. Samtliga år har summan legat i närheten av eller över 100 000 kronor.

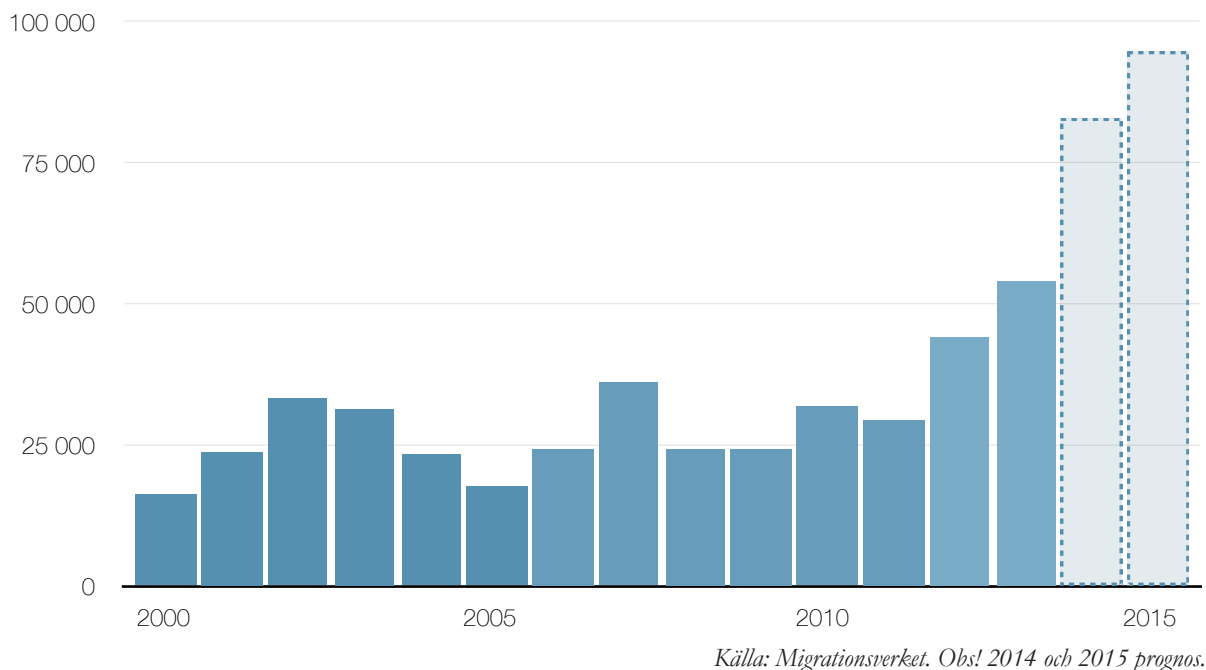
Den plötsliga dubbleringen av kostnaden i 2007 års budget har hittills inte givits någon förklaring trots upprepade möjligheter och direkta frågor i riksdagsdebatter eller offentlig diskussion.

Det är svårt att tänka sig att exakt samma uträkning med samma kostnader skulle resultera i dubblerade kostnader per flykting.

Antalet flyktingar förklarar 26 procent av ökningen

Det huvudsakliga skälet som angivits för de ökade avräkningarna från biståndsbudgeten har varit ett kraftigt ökat antal människor som söker asyl i Sverige. Antalet människor som under 2014 kommer att söka asyl i Sverige uppskattas uppgå till 83.000 och under 2015 öka till mellan 80.000-105.000.¹⁵

Diagram 3.1. Antalet asylsökanden till Sverige 2000-2015.



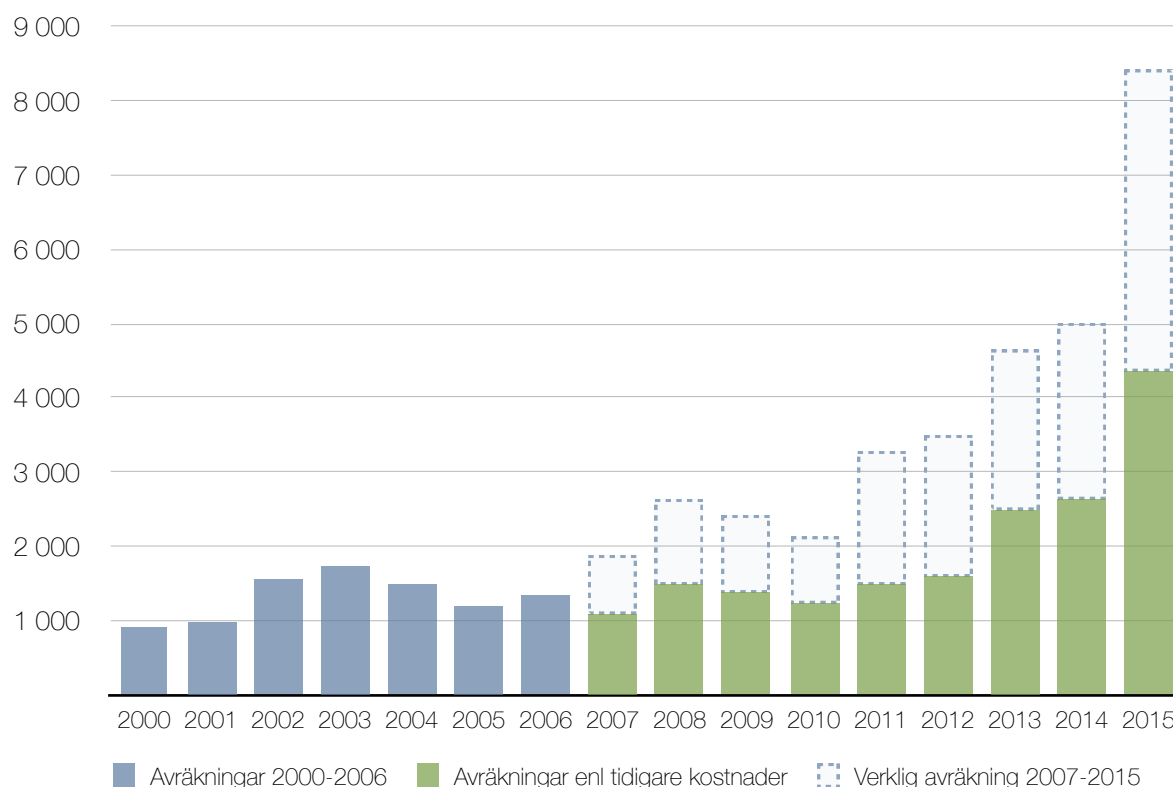
Ökade flyktingströmmar förklarar dock bara 26 procent av de ökade avräkningarna från biståndsbudgeten sedan 2006. Ökningen av kostnaderna inleddes redan för budgetåret 2007 (se tabell 3.1) medan antalet beräknade asylansökningar inte ökade förrän 2013.

Diagrammet (3.2) nedan visar hur stora avräkningarna skulle ha varit om kostnaderna per flykting inte ökat kraftigt sedan 2007 utan legat på samma genomsnittliga nivå som under åren 2000-2006.

Diagram 3.2. Avräkningar för flyktingkostnader från 2000.¹⁶

¹⁵ Verksamhet och kostnadsprognos November 2014 - Migrationsverket

¹⁶ Källa: Finansdepartementet och migrationsverket. Fasta priser (justerad för inflation).

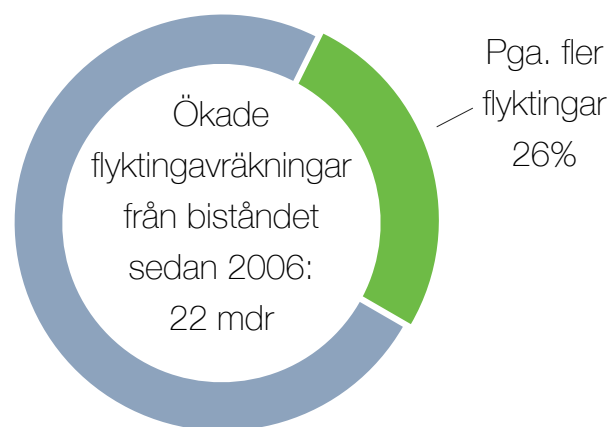


Avräkningarna efter 2006 har i genomsnitt varit tre gånger så höga som innan trots att antalet flyktingar inte stigit i samma takt (*i snitt 60 procent högre*).

Jämfört med 2006 har avräkningarna för flyktingkostnader i biståndet ökat med sammanlagt 22 miljarder kronor (ackumulerat) under perioden 2007-2015.

Ett ökat antal flyktingar till Sverige förklarar en ökning med 5,6 miljarder (26 procent av den verkliga ökningen).

Kvar är 16 miljarder kronor i ökade avräkningar från biståndsbudgeten som inte har med antalet flyktingar att göra.¹⁷



3.2 Hur har avräkningarna påverkat biståndsvolymen?

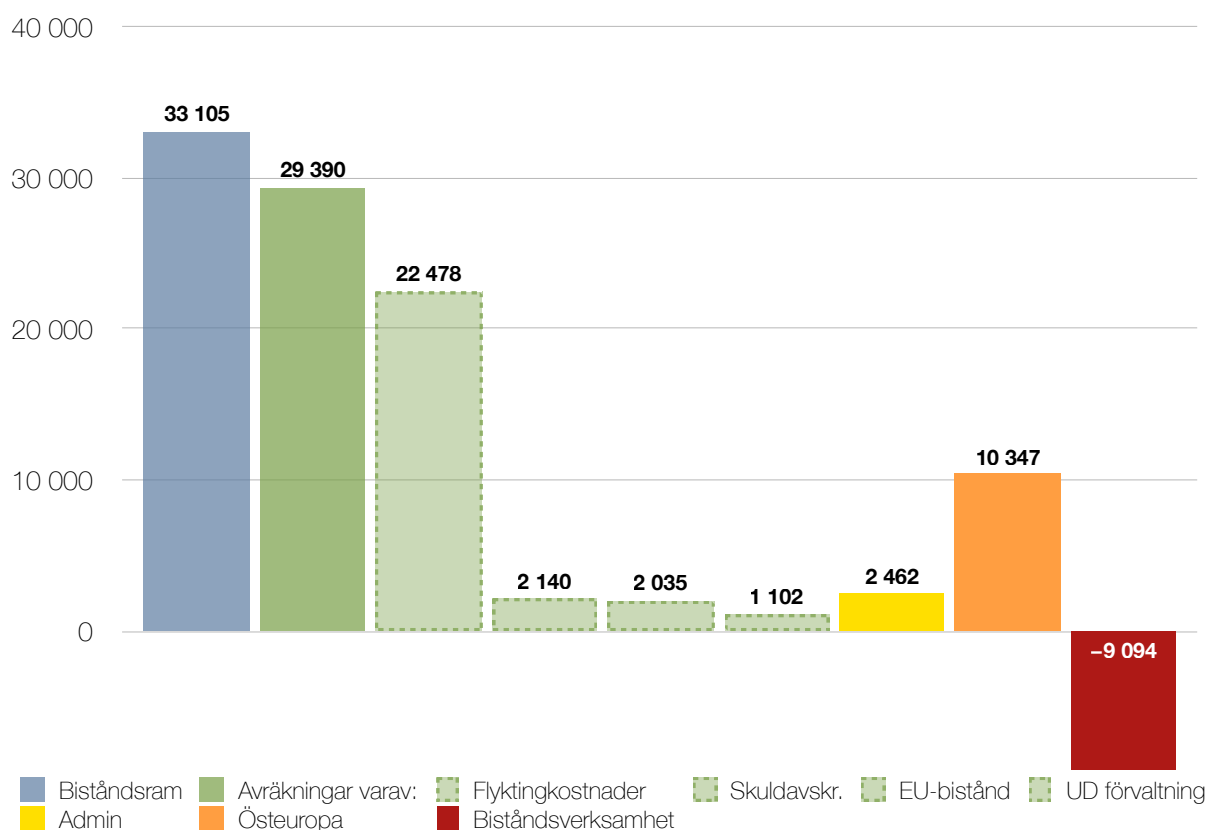
Eftersom den svenska biståndsramen är kopplad till bruttonationalinkomsten (BNI) och sedan budgetåret 2006 legat på 1 procent av BNI, har den totala biståndsramen ökat i takt med den ekonomiska tillväxten.

¹⁷ Hela denna uträkning utgår från fasta priser.

Jämfört med 2006 var biståndsramen för 2015 åtta miljarder kronor större. Av de åtta miljarderna utgjorde avräkningar för flyktingmottagande sju miljarder, motsvarande 85 procent av ökningen. Tillsammans med övriga avräkningar och ökade administrativa kostnader överstiger de ökningen av biståndsramen. Svensk biståndsverksamhet, det vill säga bi- och det multilaterala biståndet, var i fasta tal lägre 2015 än 2006.

Akkumulerat sedan 2006 har biståndet på samma sätt tillförts drygt 33 miljarder kronor. Av dessa utgör avräkningar från biståndsramen 89 procent. Enbart ökade flyktingkostnader utgör 22,5 miljarder, mer än hälften av ökningen.¹⁸

Diagram 3.3 Förändrade anslag sedan 2006, fördelat på poster (akkumulerat 2006-2015)

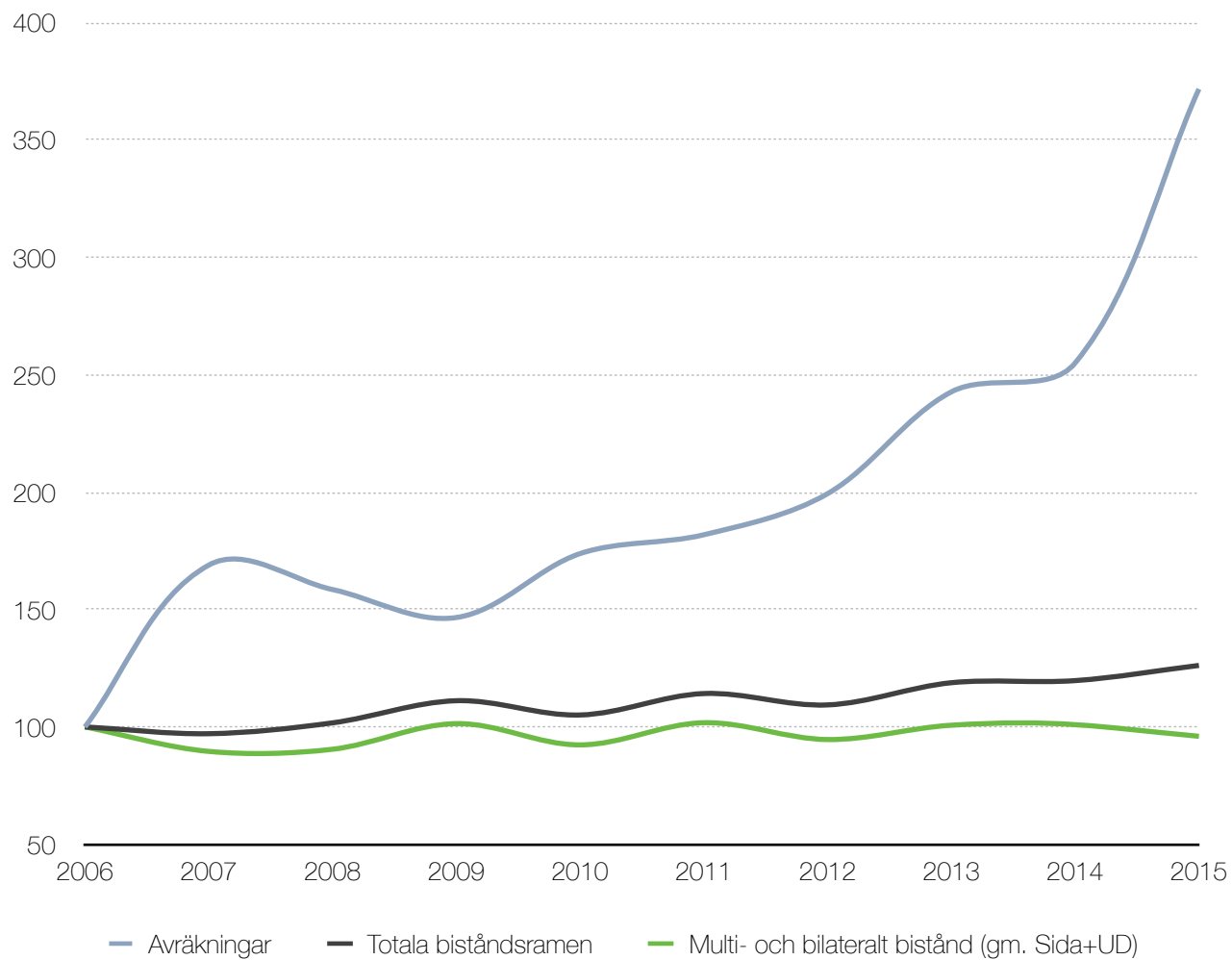


Trots att biståndet tillförts 33 miljarder kronor från 2006 års nivå har den svenska biståndsverksamheten, det bi- och multilaterala utvecklingssamarbetet, minskat med 9 miljarder kronor.

Avräkningarna från biståndsramen ökade med 273 procent mellan åren 2006 och 2015 under samma tid som den totala biståndsramen ökade med 26 procent.

¹⁸ Räknat i fasta priser ackumulerat under perioden 2007-2015

Diagram 3.4 Kostnadsutveckling 2006-2015



4. Hur tolkar andra givare reglerna?

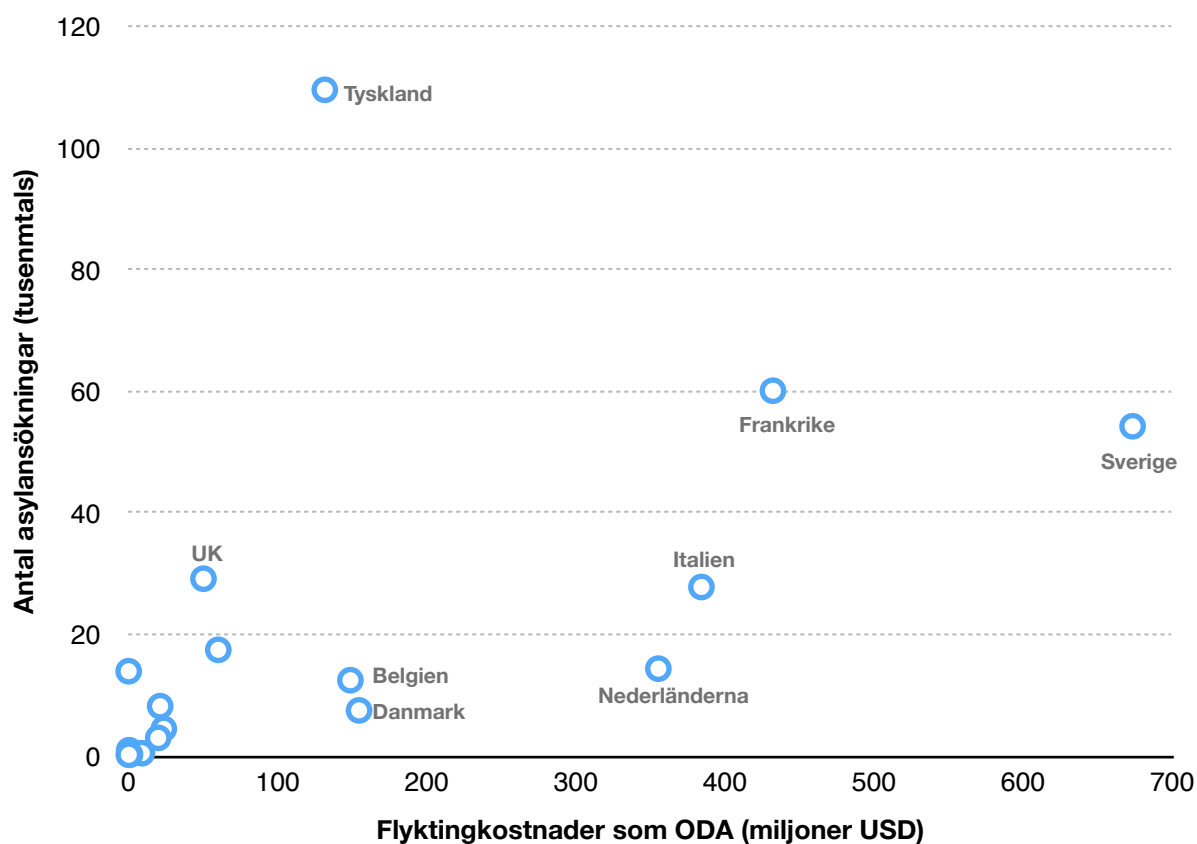
Som framgår av det första kapitlet är OECD/DAC:s regelverk öppet för många olika tolkningar. Det visar sig inte minst på de olika tolkningarna som olika givarländer gör för att räkna ut avräkningar från biståndet.

I brist på gemensamma regler har varje medlemsland valt sin egen metod för att räkna ut vilka kostnader för flyktingmottagande som går att räkna som bistånd.

Inom EU finns lika många tolkningar som det finns givarländer. **Tyskland** som 2013 tog emot 110.000 asylansökningar - dubbelt så många som Sverige - drog 132 miljoner dollar från biståndet, en femtedel av Sveriges avräkning.

Även **Frankrike** mottog fler flyktingar än Sverige, men lät biståndet bekosta en mindre del av flyktingmottagandet. Sverige med sina 55.000 asylansökningar drog överlägset störst summa från biståndet för att bekosta sitt flyktingmottagande.

Diagram 4.1 Antal asylsökande samt avräkningar från biståndet i EU-länder



Storbritannien som under 2000-talet mottagit fler flyktingar än Sverige anser inte att flyktingmottagande ska räknas som bistånd och har därför valt att i stort

sett inte göra några avräkningar alls från biståndet trots relativt stort flyktingmottagande.

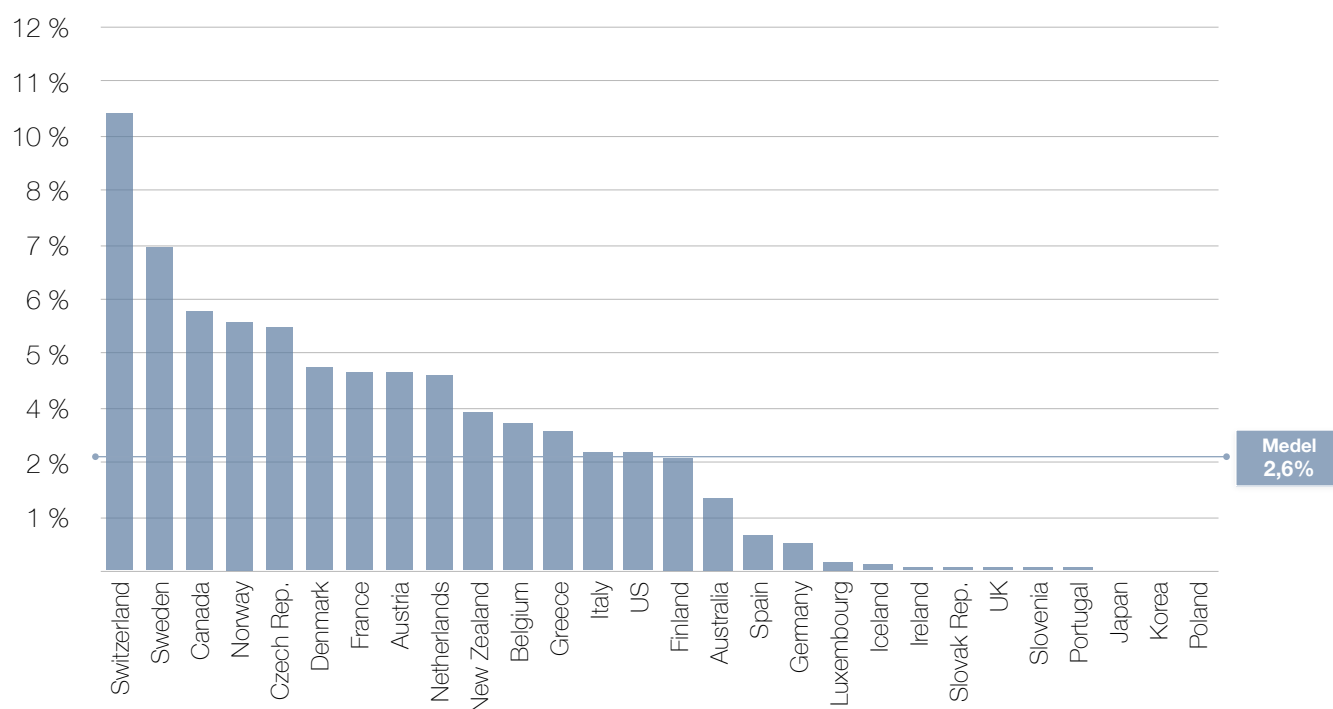
Sverige gör störst avräkningar i EU

2013 stod Sverige för 27 procent av EU:s samlade avräkningar men bara 15 procent av antalet asylansökningar. Sverige är i särklass det land i EU som gör störst avräkningar i absoluta tal.

Anledningen är dels att Sverige är ett av de länder som tar emot flest flyktingar per år men också att Sverige är ett av de länder som gjort den mest ”generösa” tolkningen av OECD:s regler för vad som får räknas som bistånd.

Två länder sticker ut i statistiken under 2000-talet. Sverige och Schweiz är de som låter störst andel av sitt bistånd gå till flyktingmottagande. Diagrammet nedan visar andelen av biståndet mellan åren 2000 och 2013 som gått till flyktingmottagande. Värt att notera är att Sverige de senare åren legat högt över dessa nivåer och för år 2015 lät 20 procent av biståndet gå till flyktingmottagande i Sverige.

Diagram 4.2 - Genomsnittlig andel av biståndet som går till flyktingmottagande sedan år 2000



4.1 Generell översikt över länders olika tolkningar

Den senaste sammanställningen för hur olika givarländerna valt att tolka reglerna för vad som får räknas som ODA gjordes 2012. Den visar på stora skillnader av såväl tolkning av reglerna samt metoden för att räkna ut kostnaderna.

Diagram 4.1 Vilka flyktingkategorier som räknas som bistånd?¹⁹

	Tiden innan beslut	Tiden efter beslut	Räknas kvotflyktingar	Andel av biståndet till flyktingkostnader 2013
Schweiz	Alla asylsökande	Bara avslag		14,1 %
Sverige	Alla asylsökande	Bara bifall	Ja	12,1 %
Grekland	Bara bifall	Bara bifall	Ja	8,9 %
Nederländerna	Alla asylsökande	Bara avslag	Ja	6,9 %
Belgien	Bara bifall			6,8 %
Danmark	Alla asylsökande	Alla asylsökande	Ja	5,5 %
Österrike	Alla asylsökande	Alla asylsökande		5,4 %
Norge	Alla asylsökande	Alla asylsökande	Ja	4,8 %
Kanada		Bara bifall	Ja	4,3 %
Nya Zeeland			Ja	4,3 %
Frankrike	Alla asylsökande			4 %
USA		Bara bifall	Ja	3,5 %
Finland	Bara bifall	Bara bifall	Ja	1,5 %
Tyskland		Bara bifall		1 %
Spanien	Alla asylsökande	Alla asylsökande		1 %
Storbritannien	Bara bifall			0,3 %
Portugal	Alla asylsökande			0,3 %
Japan	Alla asylsökande	Bara bifall		0 %
Korea	Räknar inte flyktingkostnader som ODA			
Luxemburg	Räknar inte flyktingkostnader som ODA			
Australien	Avräkningarna för låga för att ingå i analysen			
Irland	Avräkningarna för låga för att ingå i analysen			
Italien	Avräkningarna för låga för att ingå i analysen			

Vilka kostnader är bistånd?

Förutom skillnader i vilka kategorier av flyktingar som räknas in i biståndet skiljer sig dessutom tolkningen av vilka typer av utgifter som räknas som bistånd

¹⁹ OECD: ODA REPORTING OF IN-DONOR COUNTRY REFUGEE COSTS - 2012

(till exempel yrkesträning, administrativa kostnader, polis, tolkhjälp eller rådgivning). Kostnader för frivilliga hemresor räknas som bistånd av Sverige, Österrike, Belgien, Nederländerna och Schweiz. Nio länder räknar kostnader för kvotflyktingar som bistånd.

Hur ska kostnaden räknas ut?

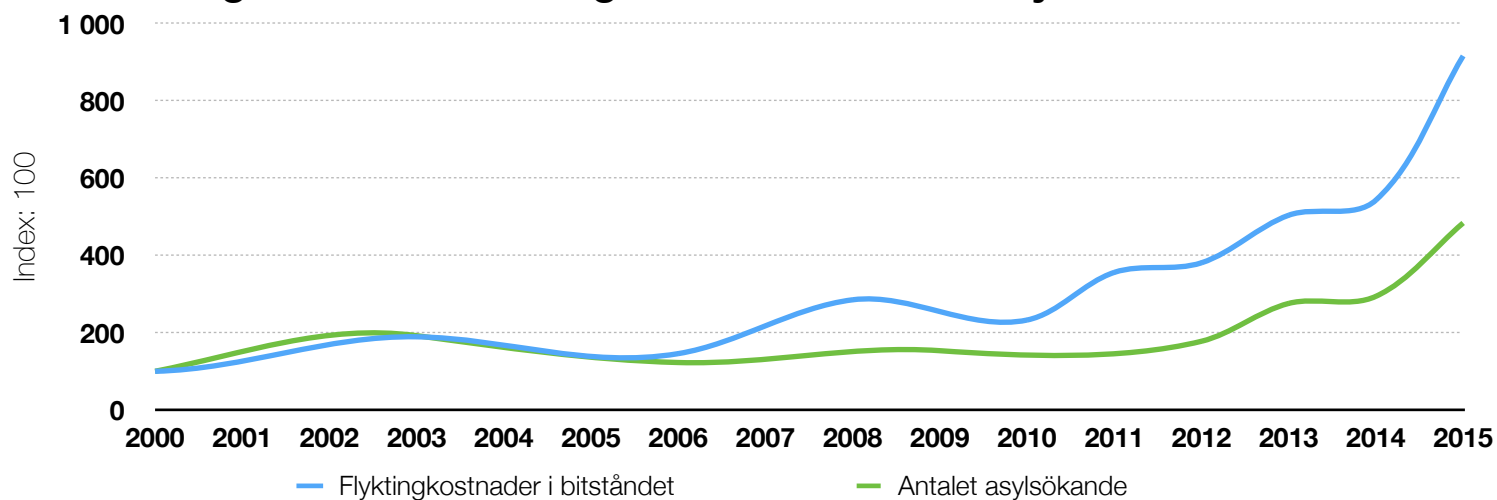
De flesta länder gör olika typer av uppskattningar över kostnaderna på årlig basis. Några räknar faktiska kostnader på individuell basis. Uträkningarna är komplexa och varierar stort mellan olika givarländer.

5. Bilagor

Tabell 4.1 Sveriges avräkningar 2000-2013

	Milj. SEK	Asylprognos	Kr/ansökan	% av bistånd
2000	917	16 303	56 247	4,6 %
2001	967	23 515	41 123	4,9 %
2002	1542	33 016	46 705	6,9 %
2003	1737	31 355	55 398	7,9 %
2004	1472	23 161	63 555	6,6 %
2005	1199	22 000	54 500	4,3 %
2006	1337	20 000	66 850	4,2 %
2007	1 883	20 000	94 150	6,0 %
2008	2 617	27 000	96 926	7,9 %
2009	2 404	25 000	96 160	6,7 %
2010	2 136	22 000	97 091	8,7 %
2011	3 269	27 000	121 074	8,7 %
2012	3 497	29 000	120 586	10,9 %
2013	4 628	45 000	102 844	12,1 %
2014	4 988	48 000	103 917	13,0 %
2015	8 415	79 000	106 519	20,8 %
Snitt:	2688	30 709	82 728	8,4 %

Diagram 4.2 Utveckling av kostnader och asylsökande



Tabell 4.3 Flyktingkostnader OECD

	2013			2000-2013	
	% av ODA	Milj. USD	Asylansökningar	% av ODA	Milj. USD
Australia	7,1 %	364	24 320	1,6 %	865
Austria	5,4 %	60	17 500	4,4 %	674
Belgium	6,8 %	149	12 500	3,3 %	1 070
Canada	4,3 %	215	10 380	5,8 %	3 593
Czech Republic	4,2 %	9	500	4,7 %	130
Denmark	5,5 %	155	7 540	4,5 %	1 761
Finland	1,5 %	20	3 020	2,5 %	351
France	4,0 %	432	60 100	4,4 %	6 425
Germany	1,0 %	132	109 580	0,6 %	898
Greece	8,9 %	21	8 230	3,1 %	183
Iceland	0,9 %	0	150	0,2 %	1
Ireland	0,0 %	0	940	0,1 %	11
Italy	11,8 %	384	27 830	2,6 %	1 259
Japan	0,0 %	1	3 250	0,0 %	6
Korea	0,0 %	0	1 570	0,0 %	0
Luxembourg	0,1 %	0	990	0,2 %	10
Netherlands	6,9 %	355	14 400	4,3 %	3 433
New Zealand	4,3 %	19	290	3,5 %	182
Norway	4,8 %	268	11 470	4,5 %	3 305
Poland	0,0 %	0	13 980	0,0 %	0
Portugal	0,3 %	1	510	0,1 %	5
Slovak Republic	1,1 %	1	280	0,1 %	1
Slovenia	0,2 %	0	240	0,1 %	0
Spain	1,0 %	24	4 500	0,8 %	378
Sweden	12,1 %	673	54 260	6,8 %	4 557
Switzerland	14,1 %	445	19 440	7,6 %	3 720
United Kingdom	0,3 %	50	29 190	0,1 %	158
United States	3,5 %	1060	88 360	2,6 %	8 957
DAC Countries	3,6 %	173	18 761	2,4 %	1 498