

AidWatch-rapporten 2013 – en sammanfattning

För åttonde året i rad har civilsamhällsorganisationer från EU:s medlemsländer gått samman inom ramen för CONCORD Europa och producerat AidWatch-rapporten som utvärderar EU-biståndets kvalitet och kvantitet. Årets rapport, *The Unique Role of European Aid – The fight against global poverty*, lanseras i hela Europa den 17 oktober – FN:s internationella dag för utrotande av fattigdom. Nedan presenteras en sammanfattning av rapporten om EU:s bistånd under 2012 och av analysen av det svenska biståndet.

Rapportens huvudbudskap om EU:s bistånd 2012

- Bistånd är ett unikt redskap för att bekämpa fattigdom och främja utveckling. Bistånd ger möjlighet att investera i områden som hälsa och utbildning, som inte alltid kan finansieras till fullo av privata investeringar eller kommersiella lån. Rapporten pekar på tio argument som gör biståndet unikt i förhållande till andra finansiella flöden.
- EU:s bistånd fortsätter att minska. År 2012 stod biståndet för endast 0,39 % av EU:s BNI, den lägsta nivån sedan 2007. Avståndet mellan EU:s beräknade bistånd och det officiella biståndsåtagandet beräknas vara 36 miljarder euro år 2015. (EU:s rikare medlemsstater har lovat att ge minst 0,7 % av BNI i bistånd senast 2015, medan de nya medlemsländernas biståndsmål är 0,33 %.)
- Biståndet har antingen sänkts eller stagnerat i 19 medlemsstater. De största sänkningarna skedde i Spanien (-49 %), Italien (-34 %), Cypern (-26 %), Grekland (-17 %) och Belgien (-11 %).
- Endast sju av EU:s medlemsländer har kompletta strategier på plats för att uppfylla sina åtaganden om biståndseffektivitet, det vill säga att biståndet når avsedda resultat.
- Den negativa trenden av urholkningen av biståndet fortsätter (dvs att biståndet stannar i givarländer, eller inte bidrar till utveckling). I allt större utsträckning räknas flyktingmottagning, studentkostnader, skuldavskrivningar och klimatfinansiering som bistånd.
- Urholkningen av biståndet beräknades uppgå till 5,6 miljarder under 2012, vilket minskar andelen genuint bistånd i EU till 0,35 % av BNI.
- Endast 10 medlemsstater har genomfört, eller har uttryckt en avsikt att genomföra, åtgärder för transparens inom biståndet.
- Bundet bistånd kvarstår som ett hinder för utveckling. Förbättringar har skett, men däremot finns det fortfarande många EU länder som antingen inte vill minska bundet bistånd alls, eller som har en lång väg kvar till förbättringar, som exempelvis Tyskland och Spanien. (När biståndet ges bundet betyder det att givaren har bestämt hur och till vad pengarna ska användas.)
- Endast två länder, Storbritannien och Irland, har avskaffat bundet bistånd helt och hållet.
- Prognoserna för 2013-2014 visar att EU:s biståndsnivåer kommer öka endast minimalt, till cirka 0,43 % av EU:s BNI.

Översikt av EU:s bistånd

Bistånd är en unik och värdefull resurs i den globala kampen mot fattigdom, ojämlikhet och marginalisering, som inte kan ersättas av andra flöden. Effektivt bistånd är det bästa sättet att investera i sektorer som är livsviktiga för att utrota fattigdom som sjukvård, utbildning och livsmedelssäkerhet. När biståndet fungerar på rätt sätt kan det vara tillgängligt snabbare än andra finansieringsmöjligheter vid akuta kriser, men även användas till långsiktiga utvecklingsinsatser som inte ger synbara resultat lika snabbt men som likväl är oundgängliga för utveckling, som exempelvis institutionsbyggnad och skapandet av rättvisa och omfördelade skattesystem.

År 2015 närmar sig vilket är slutåret för millenniemålen, och diskussion pågår om hur ett framtida Post 2015-ramverk ska se ut för att säkerställa hållbara utvecklingsmål. Många framsteg har gjorts, särskilt inom fattigdomsbekämpning, men många mål är ännu ouppfyllda, som exempelvis dem rörande barn- och mödrhälsa. Biståndet är en ovärderlig resurs i denna kamp, men då krävs förnyat fokus och politisk vilja att erbjuda mer bistånd av högre kvalitet.

Samtidigt upplever stora delar av Europa ekonomiska svårigheter efter finans- och eurokrisen. Biståndsmotståndare använder detta som svepskäl för att sänka biståndet, och många politiker står inte upp för de biståndsåtaganden de gjort, trots att en överväldigande majoritet av européer, 85 %, vill fortsätta stödja utvecklingsländer i en undersökning från 2012 (Eurobarometer).

De nuvarande ekonomiska motgångarna bör inte påverka biståndet. Biståndsåtagandena är procentuellt uträknade – krymper statsbudgeten så minskar även biståndsbudgeten. De stora nedskärningarna och bristerna i uppfyllelse av biståndslöftena är därför djupt oroande. I denna situation borde biståndseffektivitet prioriteras, så att varje krona utnyttjas maximalt och på bästa sätt. Trots detta kan årets AidWatch visa att tidigare löften om biståndseffektivitet nedprioriterats och att politisk vilja saknas för att genomföra förändringar. Exempelvis har endast sju av EU:s medlemsstater en komplett strategi för att implementera sina Busan-åtaganden om biståndseffektivitet.

2012 sjönk EU:s totala bistånd till 0,39 % av BNI, den lägsta nivån sedan 2007, och prognoserna visar på praktiskt taget stillastående biståndsnivåer. Trots att EU:s utrikesministrar på nytt bekräftade sina fastställda biståndsåtaganden senast i maj 2013 ser det inte ut som om löftena kommer att hållas. Den kalkylerade klyftan mellan EU:s biståndsåtagande och framtida beräknade nivåer uppskattas vara 36 miljarder euro år 2015.

Alla dessa trender rörande biståndsnivåer och -åtaganden är djupt oroande. AidWatch-rapporten visar att biståndets unika roll innebär att det har en enastående förmåga att bekämpa fattigdom och leda utveckling framåt.

Rapportens huvudbudskap om Sveriges bistånd 2012

- Sverige gav 0,99 % av BNI i bistånd under 2012, en knapp minskning jämfört med 2011, vilket innebär en procentmålet nästan nåddes. Sverige har dock förbundit sig att nå upp till och behålla en procentmålet framöver.
- De svenska biståndsprioriteringarna fortsätter att fokuseras kring tre huvudområden: klimat och utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter, och jämställdhet.
- Sverige har fått beröm för sitt internationella arbete kring Busan-principerna gällande att skapa goda förutsättningar för dialog med civilsamhället i partnerländer. Däremot har kritik riktats mot att Sveriges policyer och landstrategier blivit mindre transparenta och svårare att övervaka.
- Sverige är ett av få länder i EU som har en Busan-implementeringsplan. Den fokuserar dock endast på transparens, resultat och den privata sektorn, områden som var svenska prioriteringar redan innan Busan.

- Urholkningen av biståndet fortsätter även i Sverige, och allt större summor av biståndsbudgeten spenderas på icke-utvecklingsrelaterade kostnader.
- Andelen urholkat bistånd fortsätter att öka. Under 2012 spenderades 9 % av Sveriges bistånd på flyktingkostnader. I budgeten för 2013 kommer flyktingkostnaderna öka till 13 % av biståndsbudgeten.
- Endast Cypern och Malta lägger enligt tillgänglig statistik en större procentuell andel av sin biståndsbudget på flyktingkostnader än Sverige. I Sverige uppgick dessa kostnader till 400 miljoner euro, den högsta siffran i hela EU.
- Sverige har bidragit 870 miljoner euro till sk snabbstartpengar för klimatfinansiering mellan 2010-2012 och hela beloppet finansierades med pengar från biståndsbudgeten. Detta bryter mot principen om ny och additionell finansiering, vilket innebär att klimatfinansiering bör ligga utanför och utöver det redan fastställda biståndsåtagandet.

Översikt av Sveriges bistånd

Det svenska biståndet minskade från 1,02 % av BNI under 2011 till 0,99 % under 2012. Sverige har dock åtagit sig att nå upp till och behålla enprocentmålet under kommande år. Tyvärr verkar urholkningen av biståndet vara en fortsatt oroande utveckling som inte visar tecken på att avta. CONCORD Sveriges tidigare rekommendationer har inte hörtsammats och biståndet finansierar flyktingkostnader, klimatfinansiering och skuldavskrivningar i allt växande utsträckning. Under 2012 stod 9 % av biståndet för flyktingkostnader och under 2013 kommer den andelen ha ökat till 13 %. Således är det reella, genuina svenska biståndet endast 0.89 % av BNI, snarare än 0.99 %.

Det är även oroande att svensk finansiering av klimatinitiativ fortsätter att bryta mot överenskommelsen om "ny och additionell finansiering". Regeringen har försvarat detta och det har i sammanhang argumenterats för att klimatinsatser kan finansieras av den delen av biståndet som ligger över 0,7 %, trots att Sverige åtagit sig att nå upp till enprocentmålet och additionella resurser bör användas för att finansiera det som inte hör till det officiella biståndet.

Sverige har utvecklat en ny biståndsplattform och etablerat principer för en ny "resultatagenda". Nya resultatbaserade samarbetsstrategier implementeras redan i partnerländer, men det finns osäkerhet kring om dessa nya initiativ är i linje med Parisagendans principer om exempelvis ägarskap, ansvarsutkrävande och anpassning till landstrategier. Det är ännu oklart exakt hur de resultatbaserade strategierna påverkar utvecklingsländernas befolkning, särskilt med tanke på att strategierna fokuserar på resultat och mål som Sverige valt ut. Svenska civilsamhället vill att dessa resultatstrategier tar partnerländernas befolkningars behov och prioriteringar i åtanke, och att koordinering och harmonisering med partnerländerna ligger i fokus.

Den privata sektorns roll i biståndsarbete fortsätter att stärkas. Sverige kanaliserar i allt större utsträckning biståndspengar till den privata sektorn att investera, bland annat genom ett bidrag till det svenska riskkapitalbolaget Swedfund på 130 miljoner euro för perioden 2012-2014. Riktlinjerna för involveringen av den privata sektorn i svenskt utvecklingsarbete har förbättrats. Detta välkomnas av civilsamhället som samtidigt riktar kritik mot den bristande utvärderingen av utvecklingseffekter av den privata sektorns utvecklingsinsatser. Svenska civilsammanslagningar understryker vikten av transparens och utvärdering av privata aktörer inom biståndet.

Svenska civilsamhällsorganisationers rekommendationer

Sverige bör:

- Säkerställa att allt bistånd följer Sveriges politik för global utveckling och åtaganden om transparens, är föremål för utvärdering och bidrar till fattigdomsbekämpning.
- Sluta räkna flyktingkostnader, skuldavskrivningar och finansiering av ambassadkostnader i länder där det inte finns ett utvecklingssamarbete som en del av biståndet.
- Se till att resultatstrategier tydligt överensstämmer med Parisagendans principer om ägarskap, harmonisering, anpassning, resultat och ömsesidigt ansvarsutkrävande.
- Fastställa att all klimatfinansiering bör ske utöver enprocentmålet och vara separat från biståndsbudgeten, samt kanaliseras genom UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change).

Om AidWatch-initiativet

AidWatch är ett paneuropeiskt nätverk för civilsamhällsorganisationer som sedan 2005 bedriver policyarbete och kampanjer för att påverka kvaliteten och kvantiteten i EU:s bistånd. AidWatch är en del av CONCORD Europa, en europeisk konfederation av civilsamhällsorganisationer som arbetar med utvecklingsfrågor. Med 27 nationella plattformar och 18 internationella nätverk representerar CONCORD Europa över 1800 civilsamhällsorganisationer. Den svenska nationella plattformen, CONCORD Sverige, har 46 medlemsorganisationer, av vilka följande organisationer har bidragit till AidWatch-rapportens innehåll: ActionAid, Diakonia, Forum Syd, LO TCO Biståndsnämnd, MyRight, Plan Sverige, Rädda barnen, Svenska kyrkans internationella arbete, Svenska missionsrådet, WeEffect.