

AIDWATCH REPORT 2023

SAMMANFATTNING

EU:s bistånd nådde sin hittills högsta nivå 2022, 0,59 procent av BNI, framför allt som effekt av stödet till Ukraina. Men även urholkningen av biståndet nådde nya rekordnivåer. Mer än en femtedel av EU:s bistånd föll utanför grundkriterierna för bistånd, enligt AidWatch-rapporten. Rapporten betonar vikten av ökat internationellt samarbete för att hantera de allvarliga och överlappande globala kriser som hotar genomförandet av Agenda 2030. Samtidigt som EU:s bistånd ökar totalt sett, minskar Sveriges bistånd till 0,9 procent av BNI, och minskningen förväntas fortsätta under de kommande åren.

BISTÅNDETS NIVÅ

Sedan femtio år tillbaka har EU åtagit sig att ge minst 0,7 procent av BNI i internationellt bistånd. Endast tre EU-länder levde upp till det åtagandet 2022: Luxemburg, Sverige och Tyskland. Danmark sjönk under 0,7-procentsnivån för första gången på årtionden. Trots att FN:s generalsekreterare nyligen manade till en ”räddningsplan för planeten” som bland annat kräver att höginkomstländerna skyndsamt lever upp till sina biståndsåtaganden, visar en analys av EU:s bistånd att det misslyckas både med att nå nivåmålet och med att prioritera stödet till länderna med störst behov.

UKRAINA I CENTRUM FÖR EU:S BISTÅND

Geografiskt stod ökat stöd till Ukraina och närområdet för så gott som hela ökningen av EU:s och medlemsstaternas bistånd. Samtidigt minskade biståndet¹ till Afrika söder om Sahara med hela 7,8 procent 2022. Där finns majoriteten av de enligt FN:s definition minst utvecklade länderna, och många av de människor som drabbas hårdast av effekter av klimatförändringar, krig och konflikter, växande skuldbördor och hot mot livsmedelsförsörjningen. Den relativt sett välfinansierade humanitära insatsen för Ukraina har inneburit att många andra humanitära kriser är kraftigt underfinansierade. Givarländerna med EU i spetsen bär ett tungt ansvar för att inte ha ökat biståndet till övriga kriser.

VERKLIGHETEN BAKOM ÖKNINGEN AV EU:S BISTÅND

Rapporten undersöker urholkningen av EU:s bistånd, som sker genom att kostnader inkluderas i givarländernas biståndsstatistik som inte stämmer med den fastslagna

¹ Siffran för biståndet till Afrika söder om Sahara är det totala biståndet från samtliga givarländer som är medlemmar i OECD DAC, eftersom total statistik för EU inte har publicerats ännu.

definitionen av officiellt bistånd. Rapporten analyserar typer av kostnader som inte uppfyller de första grundkriterierna för bistånd:

- 1) överföringar till länder eller institutioner på listan över godkända biståndsmottagare,
- 2) med offentliga medel,
- 3) som motsvarar en gåva
- 4) och som sitt huvudsyfte har ekonomisk utveckling och mänsklig välfärd i utvecklingsländer

Kostnader som redovisades som bistånd 2022 men ligger utanför minst ett av de kriterierna bör inte rapporteras som bistånd. Alternativt behöver givarländer besluta om ändrade regler och system för dessa kostnader.

DE TRE STÖRSTA ORSAKERNA TILL URHOLKNING AV EU:S BISTÅND 2022:

1. **Nästan en tredubbling av inhemska asylkostnader som EU:s medlemsstater rapporterar som internationellt bistånd, från 7 till 17 procent av EU:s totala bistånd, huvudsakligen för mottagande av flyktingar undan kriget i Ukraina.**

Urholkar det biståndet: Ja, dessa kostnader står för den överlägset största delen av ökningen i EU:s bistånd, och går till EU-ländernas migrationsmyndigheter för kostnader inom EU. Det betyder att EU-länderna ger bistånd till sig själva under täckmantel av stöd till ukrainska flyktingar. Att ge flyktingar skydd är en asyrlättslig skyldighet som alla länder delar och är inte bistånd till låg- och medelinkomstländerna. Detta uppfyller inte kriterierna för bistånd, utan givarländerna har satt regler som gör undantag från logiken i biståndsdefinitionen.

Total urholkning: **13,9 miljarder euro** 2022.

2. **Övervärdering av gåvoandelen i utvecklingslån från de europeiska bankerna**

Urholkar det biståndet: Ja. Inte på grund av att lån alltid skulle vara problematiskt (även om det finns stora risker med biståndslån i en växande skuldcris), utan för att den nya metod som länderna i OECD:s biståndskommitté DAC har enats om ofta överskattar hur mycket av lånet som motsvarar en gåva. Beräkningen är alltför trubbig och utgår från samma, ganska höga grundschablon för alla länder, trots väldigt olika lokala förutsättningar. Det gör att givarländer, när marknadsräntor är låga, får ta åt sig äran för ett "förmånligt" lån till och med när lånet är lika dyrt som eller dyrare än ett kommersiellt lån (och därmed finns ingen gåvoliknande del). AidWatch-rapporten innehåller en beräkning av de totala lånen med räntesatser som bättre återspeglar faktiska marknadsvillkor. Detta synliggör vad som redovisades som bistånd fastän ett lån på

kommersiella villkor hade varit lika billigt.
Total urholkning: **1,7 miljarder euro** 2022.

3. Schablonkostnader för utländska studenter på universitet i givarländerna

Urholkar det biståndet: Ja, dessa kostnader uppfyller inte kriterierna för bistånd. Det är en schablonandel av den offentliga universitetsbudgeten i givarlandet som bygger på hur många studerande med medborgarskap i ett land på DAC-listan som finns inskrivna i systemet. Detta är en kritiserad typ av kostnad som bara några länder inkluderar i sin biståndsredovisning, 8 av de 27 EU-medlemsstaterna. Men kostnaderna är sammanlagt stora, eftersom bland annat stora länder som Frankrike, Tyskland och Italien redovisar sådana. Eventuellt kan början till en förändring skönjas, då Belgien slutade redovisa sådana här studentschablonkostnader under 2022.

Total urholkning: **2,8 miljarder euro** 2022.

Förutom ovanstående finns kostnadstyper som för 2022 års biståndsflöden inte redovisas på ett sätt som gör det möjligt att granska om aktiviteter i dessa kategorier uppfyller kriterierna för bistånd:

4. **Skuldlättnader**, som riskerar att dubbelräknas efter tidigare byte av beräkningsmetod.
5. Så kallade **Privatsektorsinstrument (PSI)**, dvs lån, garantier, aktier och andra finansiella instrument till förmån för privata aktörer, där de tillfälliga regler som gällt de senaste åren är otydliga (inklusive definitionen av ”additionalitet” som föreslås ersätta gåvokriteriet men saknar en tillförlitlig definition för 2022 års flöden). Redovisningen är icke-jämförbar mellan länder/ institutioner och vissa finansiärer är så icke-transparenta att det inte går att säkert säga om investeringar uppfyller kriterierna för bistånd.

KVALITET OCH EFFEKTIVITET PÅVERKAS NÄR UTVECKLINGSMÅLEN INTE ÄR HUVUDSYFTE

Rapporten tittar också närmare på ytterligare områden inom biståndet där risken är hög att utvecklingsmål inte blir huvudsyftet och där effektiviteten påverkas av att fokus förskjuts mot andra politikområdets mål, t ex givarländernas ekonomiska, säkerhetspolitiska eller migrationspolitiska intressen. Dessa områden är:

Bundet bistånd: stod för ungefär 9,5 miljarder euro totalt, vilket innebär att samma aktiviteter enligt studier från OECD DAC hade kunnat genomföras för upp till 2,8

miljarder euro billigare om de hade skett genom öppen upphandling på lokala och globala marknader istället för krav om att handla endast med ett specifikt givarland.

Donationer av överblivna vaccindoser: EU donerade oanvända vaccindoser för Covid-19 till ett värde av 955 miljoner euro 2022, jämfört med 1,5 miljarder föregående år. Denna möjlighet att tillfälligt redovisa vaccindonationer som bistånd kritiserades som dubbelmoral av vissa utvecklingsländer. De menade att EU:s stora upphandlingar av vaccin försvårade andra länders tillgång på den globala marknaden när efterfrågan på vaccin var som mest akut, och sedan när efterfrågan sjönk i EU kan även värdet av donationerna sägas ha sjunkit. Det verkar finnas en majoritet i OECD DAC för att denna typ av donationer inte längre ska redovisas som ODA efter 2022. Att donationer av varor och tjänster är ett mindre effektivt bistånd än pengar är väl belagt.

Fokus på EU:s säkerhets- och migrationspolitik: Det finns flera riskfaktorer med EU:s bistånd inom områdena migration, fred och säkerhet, vilket utgör 5 procent av EU:s bilaterala bistånd. Delar av biståndet inom dessa områden uppfyller definitivt kriterierna för bistånd och har biståndsmålet som huvudsyfte. Men det finns också en andel av biståndsinsatserna inom migrationsområdet som aldrig hade fått finansiering om de inte upplevdes stävja migration i riktning mot EU. På samma sätt finns vissa fredsbyggande program som motiveras av något givarlands säkerhetspolitiska intressen

EU:S STÖD TILL ÖKAD JÄMLIKHET INOM LÄNDER HAR TAPPAT STYRFART

Rapporten har tittat på områden där biståndet spelar en unik roll för att förstärka resurserna till ökad jämlikhet och minskad fattigdom. På de flesta av dessa områden rör sig finansieringen inte alls i riktning mot EU-åtaganden om ökad finansiering.

Mänsklig välfärd, där EU räknar in bland annat hälsa, utbildning och social trygghet, var det enda området där EU har gjort åtaganden att öka finansieringen och där stödet faktiskt ökade något under 2020 och 2021. Det var framförallt stödet till hälsosektorn som ökade, på grund av pandemins konsekvenser.

Klimatanpassning är ett område som är särskilt betydelsefullt för de mest utsatta människorna och länderna. EU har åtagit sig att öka andelen klimatfinansiering som går till anpassningsåtgärder till minst hälften av den totala klimatfinansieringen. Där står stödet till anpassning kvar på 37 procent av den totala klimatfinansieringen 2021, jämfört med 39 och 38 procent vardera 2020 och 2019.

Jämställdhet är ytterligare ett område där EU:s finansiering står och stampar, med en svag negativ trend. Trots ambitiösa åtaganden i EU:s Gender Action Plan III om att öka fokus på jämställdhet hade 2021 endast 6 procent av biståndet jämställdhet som huvudfokus (jämfört med 5 procent 2020). 41 procent av biståndet hade jämställdhet som delfokus 2021, ner från 42 procent 2020.

Stöd till ett oberoende och livaktigt civilsamhälle: EU har i flera policydokument inom biståndet lyft fram sitt åtagande om ett inkluderande och effektivt utvecklingsarbete där civilsamhällets organisationer är en viktig aktör för mer jämlika samhällen och människors möjligheter att gå samman och förändra sina villkor. Stödet till civilsamhällets organisationer ökade en aning i pengar räknat, men inte i samma takt som resten av EU:s bistånd, så andelen bistånd till civilsamhället minskade från 18,5 till 17,3 procent mellan 2020 och 2021.

SVERIGE I JÄMFÖRELSE

Rapporten analyserar trender i Sveriges (och övriga medlemsstaters) biståndspolitik på en separat landsida. Analysen tittar tillbaka på ett 2022 fullt av plötsliga och stora budgetförändringar med långgående återverkningar på genomförare av svenskt bistånd, efter förra regeringens budgetfrysningar med upp till 9,2 miljarder under pågående budgetår. Analysen pekar på stora skillnader sinsemellan i Tidöpartiernas politik, där det som i slutänden präglat politiken framförallt är avskaffat enprocentmål och minskad budget, ökat fokus på Ukraina och humanitära kriser i närområdet, samt svenska säkerhets-, migrations- och handelspolitiska intressen. De övriga punkterna i regeringens internt överenskomna Bana för Biståndet har inte fått någon ökad prioritet eller finansiering i praktiken. Under 2023 har politiken dock allra mest präglats av osäkerhet kring vad prioriteringarna i regeringens reformagenda egentligen är, och när den ska bli färdig.

Rekommendationer till den svenska regeringen (komplett version på svenska)

Låt målet och principerna styra

- Bekräfta att det av riksdagen fastslagna övergripande målet är styrande för svenskt utvecklingsarbete; “att bidra till bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck”
- Säkerställ att biståndet ska präglas av ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv.
- Nya mål och urvalskriterier om att bidra till “svenska intressen” behöver definieras och underordnas det övergripande målet.
- Bekräfta att Sveriges bistånd vilar stadigt på respekt för regler och riktlinjer inom OECD:s biståndskommitté DAC.

- Upprätthåll de internationella principerna för effektivt utvecklingssamarbete i allt arbete.

Prioritera de mest utsatta länderna

- Säkerställ att kommande fokusering av antalet bilaterala och multilaterala samarbetsparter i Sveriges utvecklingssamarbete sker i en väl genomtänkt process med transparenta kriterier.
- Formuleringen av kriterierna bör utgå från biståndets övergripande mål, mänskliga rättigheter samt åtaganden i internationella ramverk som Agenda 2030, Parisavtalet, Addis Abeba Action Agenda och Sendai-ramverket.
- I val av bilaterala samarbetsländer, behåll tyngdpunkten på de minst utvecklade länderna, där behoven är störst och möjligheten att mobilisera andra finansiella resurser är minst.

Öka budgettransparensen

- Redovisa biståndets andel av BNI tydligt i budgetpropositionen, så att Sveriges riksdag och oberoende granskare kan bevaka att Sverige fortsätter respektera internationella åtaganden i EU och FN om biståndets nivå totalt om minst 0,7 procent av BNI, liksom det särskilda åtagandet till de minst utvecklade länderna.
- Hantera systemfel i budgeteringen av migrationskostnader som tas från biståndet, så att inga medel som kan användas där de behövs bäst förblir obrukade.

Lev upp till gjorda finansieringslöften till dem som arbetar för en demokratisk, jämställd och hållbar värld

- Lev upp till löftet om ökat finansiellt stöd till civilsamhället, människorätts- och demokratiörelser och kvinnors och flickors rättighetsarbete.
- Utveckla stödet i synnerhet i repressiva kontexter, till utsatta aktörer med begränsad finansiering, och till lokalt förankrade krafter för demokratisk, jämställd och hållbar utveckling.
- Fokus bör ligga på stöd till civilsamhället som utvecklingsaktörer i sin egen rätt, och inte enbart som genomförare av andras prioriteringar.

OM RAPPORTEN

Sedan 2005 ger CONCORD Europa ut en årlig AidWatch-rapport som granskar och ger rekommendationer kring EU:s och medlemsstaternas bistånd. CONCORD Sverige bidrar varje år till rapporten med en analys av trender i Sveriges internationella bistånd. Rapporten syftar till att hjälpa EU:s beslutsfattare att fatta välgrundade beslut för att tillhandahålla tillräckliga resurser för att nå de Globala målen trots överlappande globala kriser, och för att förbättra transparensen och kvaliteten i EU:s internationella bistånd.

Metoden för undersökningen förändrades inför denna rapport (2023), så slutsatserna för 2023 är inte fullt jämförbara med tidigare år.

