

# UTVECKLINGS- FINANSIERING

KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV ACT SVENSKA KYRKAN, DIAKONIA, ERIKSHJÄLPEN, LÄKARMISSIONEN, PLAN INTERNATIONAL SVERIGE, RÄDDA BARNEN OCH UNION TO UNION.

**SAMMA ÅR SOM AGENDA 2030 BESLUTADES** antogs också *Addis Ababa Action Agenda* - åtaganden om finansiering och finansiella reformer som är nödvändiga för hållbar utveckling. Där nämns viktiga reformer som bland annat handlar om att stärka länders inhemska offentliga resurser, växla upp privata investeringar och öka det internationella biståndet.<sup>331</sup> Att rika länder lever upp till sina biståndsåtaganden är avgörande men långt ifrån tillräckligt. Alla resursflöden måste inriktas på att främja en hållbar och rättvis utveckling. Och framför allt måste utflödet av resurser från fattiga till rika länder samt skatteparadis – som idag är större än inflödet – stoppas med hjälp av bättre regler mot skatte- och kapitalflykt och bättre system för skuldhantering.

Idag når höginkomstländerna som grupp bara halvvägs i sina åtaganden om internationellt bistånd, och privata investeringar når sällan de fattigaste länderna och människorna. Offentliga resurser är den viktigaste finansieringen av hälsovård, utbildning, social trygghet, ren miljö, demokratiska institutioner och annat som skapar fungerande samhällen där världens alla barn och ungdomar kan växa upp. Men det är i de minst utvecklade länderna som budgetutrymmet har krympt allra mest sedan pandemikrisen. För att vända trenden till en utveckling där ingen ska lämnas utanför krävs omfattande förändringar av internationella regelverk och att alla länder prioriterar människor som lever i fattigdom och förtryck.



Mål 17 i Agenda 2030 speglar åtaganden i *Addis Ababa Action Agenda*, och där finns bland annat delmål om att genomföra de existerande biståndsåtagandena, investera i de minst utvecklade länderna, uppnå hållbar skuldsättning och genomföra skuldlettningar, och att öka kapaciteten och förutsättningarna för länder att ta upp skatter.

## FATTIGDOMSFOKUS OCH ÅTAGANDEN TILL DE MINST UTVECK- LADE LÄNDERNA

### BAKGRUND

Målet för Sveriges politik är förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Målets tydliga fokus på den enskilda människans rättigheter har bidragit till att Sverige under lång tid framgångsrikt har stått på utsatta människors sida, i val av perspektiv, samarbetsparter, arbetsområden, och med stark betoning av demokrati och jämställdhet. Att bekämpa och på sikt utrota fattigdomen i världen är också målet för hela Europeiska unionens (EU) bistånd, fastslaget i unionens grundfördrag.<sup>332</sup>

Fattigdom och förtryck finns i såväl medel- som låginkomstländer. I bistånd till medelinkomstländer, där en mindre del av befolkningen lever i fattigdom, är det särskilt viktigt att biståndet utformas för att de mest utsatta människornas situation ska förbättras mest och först. Tendensen att klyftorna ökar och de allra fattigaste hamnar på efterkälken strider mot ambitionen i Agenda 2030 om att ingen ska lämnas utanför. Omkring 880 miljoner människor, eller 12 procent av världens befolkning, bor i de minst utvecklade länderna (MUL) som står för endast en procent av världshandeln. Länder klassificeras som MUL av Förenta nationerna (FN) för att de är ”kraftigt missgynnade i sin utveckling på grund av historiska, strukturella och geografiska skäl”.<sup>333</sup> Därför finns särskilda internationella åtaganden till människor i dessa länder, med förmånlig behandling på områden som handel, skuldhantering, klimatfinansiering och bistånd. Innan 2030 ska rika länder ge minst 0,2 procent av sin bruttonationalinkomst (BNI) i bistånd till MUL.<sup>334</sup> Det innebär i EU:s fall att stödet till MUL måste nästan dubblas.<sup>335</sup>

Sedan länder med stora befolkningar, framför allt Indien och Kina, ökat sin inkomstnivå

finns för tillfället majoriteten av världens extremt fattiga människor i medelinkomstländer. Detta är emellertid tillfälligt; enligt Världsbanken är den extrema fattigdomen återigen på väg att koncentreras till världens mest fattiga och fragila länder, främst i Afrika söder om Sahara.<sup>336</sup>

### SVERIGES POLITIK

Sverige har inte tagit några politiska initiativ för de minst utvecklade länderna under 2022 eller 2023. En mindre ökning gjordes av stödet till den särskilda klimatfonden för låginkomstländer, men det kompengerade inte andra uteblivna klimatstöd, till exempel till Gröna klimatfonden (GCF).<sup>337</sup> När det gäller det statliga bolaget Swedfund har Sverige tidigare agerat som en föregångare för att styra investeringar dit där de har allra svårast att ske på marknadsmässiga villkor. Swedfunds ägardirektiv prioriterar investeringar i låginkomstländer och konfliktländer<sup>338</sup>, men regeringen vill nu ”undersöka hur Swedfunds ägaranvisning och investeringsverksamhet bättre kan kopplas till regeringens prioriteringar”<sup>339</sup>. Det vore olyckligt om detta innebär ett minskat fokus på låginkomstländer.

Sverige är ett av de länder som har gett ett stort stöd till de mest utsatta länderna, 0,34 procent av BNI år 2021. Jämförelser med de senaste åren låter sig inte göras på biståndet som helhet, då statistiken över det multilaterala biståndet alltid tar längre tid att samla in. Enbart det bilaterala biståndet till de minst utvecklade länderna beräknas med hjälp av Sveriges preliminära statistik till *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Assistance Committee (DAC)* de senaste tre åren (2021–2023) vara 0,2 procent, 0,17 procent respektive 0,16 procent av BNI. Tendensen är en minskning under regeringens mandatperiod.<sup>340</sup>

Regeringens ambition att öka stödet till Ukraina och närområdet, samt integrera bistånd och handel, förväntas leda till ökade satsningar på bistånd med handelssynergier i medelinkomstländer, där svenska företag har bättre handelsmöjligheter, vilket relativt sällan är samma typer av satsningar som når de mest marginaliserade och förtryckta grupperna i dessa länder. Sverige har länge uppfyllt

åtagandet om minst 0,2 procent av BNI i bistånd till MUL, men mycket tyder på att stödet till människor i de mest utsatta länderna kommer att minska de närmaste åren.<sup>341</sup> Det bilaterala stödet till fyra utsatta länder<sup>342</sup>; Mali, Burkina Faso, Sydsudan och Kambodja, fasas ut under 2024<sup>343</sup>.

Sveriges internationella arbete mot fattigdom och förtryck har spelat avgörande roller för mänskliga rättigheter och för att hålla hoppet vid liv i svåra landsituationer. Sverige har ett särskilt ansvar i länder där förtroende som byggts upp under lång tid gör att Sverige kan spela en unik roll. Regeringens förslag om utfasningar har inte åtföljts av konsekvensanalyser med berörda parter.

När bistånds- och utrikeshandelsminister Johan Forssell i februari svarade på en interpellation om barnperspektivet i biståndet sa han att det var ”handel, entreprenörskap, innovation och marknadsekonomi” som – enligt ”historisk erfarenhet” – långsiktigt kan ge positiv utveckling för världens barn. Han menade vidare att det var just detta som länderna själva efterfrågade och hänvisade till samtal under sina resor<sup>344</sup>, som dock till övervägande del har fokuserat på dialog om handel.<sup>345</sup>



Biståndets mål och grundläggande utgångspunkter i mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning har haft svagt genomslag i de reformer i biståndet som regeringen har inlett. Regeringens ökade betoning av Ukraina och närområdet har skett på bekostnad av länder med stora behov och där Sverige i flera fall har varit en unik samarbetspartner för demokratisering och mänskliga rättigheter. Beslut har tagits om avveckling eller minskning av biståndet till några av världens mest utsatta länder.

Biståndsministern har motiverat skiftet mot medelinkomstländer med att påpeka att majoriteten av världens fattiga bor i dessa länder. Det är dock i de mest utsatta länderna som störst andel av befolkningarna lever i fattigdom, och fattigdomen är svårast att bekämpa. En

majoritet av de extremt fattiga väntas finnas i denna grupp av länder inom ett tiotal år.<sup>346</sup> Bistånd till medelinkomstländer kan också göra stor skillnad mot fattigdom och förtryck, men är i allra högsta grad beroende av att det inriktas på de mest utsatta grupperna i samhället. Här har regeringen snarare fokuserat på aktörer med förmåga att bedriva internationell handel med Sverige, vilka ofta tillhör privilegierade samhällsgrupper.

## REKOMMENDATIONER

### Regeringen bör:

- ➔ sätta ett starkare fokus i Sveriges utvecklingssamarbete på människor och miljö i de mest utsatta länderna, och redovisa på ett transparent sätt i budgetpropositionen hur mycket som investeras i bistånd till de minst utvecklade länderna i procent av BNI.
- ➔ säkerställa att alla reformer och större beslut i biståndet bygger på gedigna konsekvensutredningar för människor i fattigdom och förtryck, anpassade till varje kontext och med meningsfullt deltagande av förändringsaktörer med lokal förankring och relevans för utsatta människors villkor.

## SKATT

### BAKGRUND

Länders inhemska offentliga resurser är den största och viktigaste resursen som varje land har för att förverkliga Globala målen. Att betala skatt är multinationella företags mest direkta bidrag till Globala målen i utvecklingsländer inom viktiga områden som utbildning, hälsa, sociala trygghetssystem och utveckling av demokratiska institutioner. Skatt behandlas ofta som könsneutralt. Men i verkligheten påverkas män och kvinnor olika av hur skattesystem är uppbyggda. Det är avgörande att effekterna av olika skatteåtgärder grundligt analyseras utifrån

ett jämställdhetsperspektiv, och att en progressiv beskattning främjas.

En rapport från *Tax Justice Network* uppskattar att världens länder totalt kommer att förlora 4 800 miljarder dollar i skatteintäkter de närmaste tio åren.<sup>347</sup> Det är inte hållbart att utvecklingsländer förlorar mer pengar till följd av global skatteflykt än vad de tar emot i internationellt bistånd. Afrika förlorar 89 miljarder dollar årligen på skatte- och kapitalflykt, motsvarande 2,7 procent av kontinentens samlade BNI.<sup>348</sup> Stora orsaker till skatte- och kapitalflykt i Afrika är olaglig utförsel av naturresurser samt multinationella företags skatteflykt och aggressiva skatteplanering. Dessa länder har utbredd fattigdom med liten skattebas, svagt utbyggda skattesystem och råvarubaserade ekonomier vilket genererar små ekonomiska kringaktiviteter. Det officiella utvecklingsbiståndet till Afrika var 53,5 miljarder dollar 2022.<sup>349</sup>

Utvecklingsländer och civilsamhällesorganisationer har kritiserat att globala skatteregler främst diskuteras inom OECD bakom stängda dörrar. I december 2023 beslutade FN:s generalförsamling att anta ett förslag till resolution om globala skatteförhandlingar från gruppen av afrikanska nationer. Resolutionen syftar till att nå fram till ett beslut om en bindande skattekonvention, vilket förflyttar makt från OECD till FN, och ett globalt ramverk för att hantera skatte- och kapitalflykt.<sup>350</sup>

### SVERIGES POLITIK

Sverige röstade 2023 emot FN-resolutionen om en internationell skattekonvention, medan 125 länder röstade för.<sup>351</sup> Den exakta utformningen av skattekonventionen förhandlas just nu, men den syftar till att säkerställa att alla skattebetalare, särskilt multinationella företag, bidrar med skatt i länder där de bedriver verksamhet. Ett år tidigare röstade Sverige ja till att inleda processen med förberedelser för en internationell skatteöverenskommelse i FN.<sup>352</sup> Att ge FN mer inflytande över internationella skattefrågor har nätverk i civilsamhället arbetat för länge.<sup>353</sup> Dock strävar både nuvarande och tidigare regeringar efter att makten över skattefrågor ska förbli hos OECD med 38 höginkomstländer

som medlemmar, snarare än hos FN med 193 medlemsländer.

Strävan efter att stärka låg- och medelinkomstländernas skattesystem är en av prioriteringarna för ekonomisk utveckling i regeringens reformagenda för biståndet: ”stödja reformer för inhemsk resursmobilisering och tekniskt samarbete med partnerländer i syfte att uppnå en förbättrad skattepolitik och effektivare system för att öka skatteintäkterna och förhindra skatteflykt samt främja god förvaltning”.<sup>354</sup>

Det finns sedan 2015 en internationell process, *Addis Tax Initiative*, för att främja samstämmig skattepolitik och öka höginkomstländernas bistånd till att bygga upp effektiva skattesystem i låg- och medelinkomstländer. Den senaste uppföljningsrapporten avser 2019–2020, på grund av fördröjningar i statistiken. Då fick Sveriges tillämpning av det multilaterala avtalet om företagsbeskattning näst lägst betyg i fråga om hur många bilaterala skatteavtal som levde upp till minimistandarden som framförhandlats inom OECD. Totalt sett nådde givarländerna inte målet om att 2015–2020 dubblera den tidigare mycket låga summan bistånd för att stärka utvecklingsländernas skattesystem, utan endast 60 procents ökning. Sverige rapporterade att målet uppfyllts.<sup>355</sup>



Sveriges regering röstade emot beslutet om att ta fram en FN-konvention vars genomförande kan bidra till att länder över hela världen får sina rättmätiga skatteintäkter och kan investera dem i välfärd, utveckling och klimatfinansiering.

Reformagendan för biståndets ambition att mobilisera och bidra till stärkande av inhemska offentliga resurser är ett steg i rätt riktning<sup>356</sup>, men reformer av partnerländernas skattesystem räcker inte för att bekämpa skatte- och kapitalflykt, utan det kräver globala reformer. Därutöver måste reformer av såväl partnerländernas system som internationella skatteavtal fokusera på jämlika och jämställda skattesystem.

## REKOMMENDATIONER

### Regeringen bör:

- ➔ rösta ja till en skattekonvention i FN och öka Sveriges engagemang i globalt samarbete mot skatteflykt och för multilaterala förhandlingar om globala skattereformer.
- ➔ öka biståndet som går till att stötta skatte-reformer i samarbetsländer som främjar jämställdhet och fokuserar på att minska fattigdom, och samtidigt säkerställa att Sveriges bilaterala skatteavtal följer de globala så kallade BEPS-överenskommelserna och inte motverkar samarbetsländernas förutsättningar för sådana reformer.

## SKULD

### BAKGRUND

Många låginkomst- och lägre medelinkomst-länders skulder är mer ohållbara nu än under den förra stora skuldkrisen på 1990-talet. Räntor och amorteringar på lån (externa och inhemska) är större än de samlade utgifterna för skola, hälsovård och sociala trygghetssystem i 33 låg- och medelinkomstländer (varav 16 i Afrika).<sup>357</sup> Ett minskat budgetutrymme har direkt inverkan på exempelvis barns rättigheter till utbildning, hälsa och social trygghet. Detta påverkar barn i de minst utvecklade länderna allra mest.

Utvecklingsländers skuldbörda är mer fragmenterad idag än den var under skuldkrisen på 1990-talet. Många länder har en betydande del av sina skulder till privata långgivare som pensionsfonder eller till Kina. Hållbara lösningar måste därför involvera fler aktörer än den så kallade Parisklubbens 22 statliga långgivare. Utvecklingsländernas röst är begränsad i samtliga nuvarande fora för skuldförhandlingar och många experter förespråkar att etablera en mer permanent, oberoende multilateral mekanism

för skuldhäntering inom ramen för FN.<sup>358</sup>

Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken spelar centrala roller för att främja finansiell stabilitet och ekonomisk tillväxt. Världsbankens mjuka lån och IMF:s fond för skuldlettningar bidrar till att högt skuldsatta länder kan hantera skuldsituationen på kort sikt. Samtidigt har båda institutionerna kritiserats för sina policykrav på skuldsatta länder, där IMF bland annat rekommenderar eller kräver att länder fasar ut stöd som inte är riktade till utsatta grupper.<sup>359</sup> Detta trots att universell social trygghet är mer effektiv fattigdomsbekämpning<sup>360</sup> och att IMF identifierar att utvecklingsekonomierna drabbas hårdare i den ekonomiska krisen på grund av svagare skyddsnet, färre stödåtgärder till hushållen och mer ihållande pandemirestriktioner<sup>361</sup>.

### SVERIGES POLITIK

Regeringen stödjer IMF:s inriktning och prioriteringar och menar att dess exekutivstyrelse därför är ett lämpligt forum för att utvärdera och diskutera länders ekonomiska politik.<sup>362</sup> Sverige har inte offentligt lyft initiativ för att uppmärksamma eller hitta nya lösningar på skuldförhandlingen. Regeringen stödjer inte en permanent skuldlösningmekanism i FN, utan ser att de initiativ som tagits bör förbättras inom ramen för existerande mekanismer.<sup>363</sup>

Regeringen har aviserat att Sverige kommer att utveckla nya biståndsfinansierade lån, garantier och utvecklingskrediter.<sup>364</sup> I den nya organisationsstrategin för Gröna klimatfonden vill regeringen att fonden i ökad utsträckning fokuserar på mobilisering av privat kapital genom till exempel garantier.<sup>365</sup> Med tanke på den oroväckande skuldutvecklingen, och att höginkomstländernas bidrag till klimatfinansiering redan domineras av lån<sup>366</sup> finns det anledning för regeringen att iaktta stor försiktighet i utvecklingen av egna låneinstrument för utvecklingsändamål. Det är enklare att lånefinansiera både utsläppsminskande klimatinvesteringar och andra utvecklingsprojekt som riktar sig till mer resursstarka grupper och länder än de mest utsatta. Därför innebär en ökad andel lån

i biståndet också generellt ett mindre fokus på bekämpning av fattigdom och förtryck.



Sverige är inte en stor, inflytelserik aktör när det gäller skuldförhandlingar, men har ändå en viktig möjlighet att verka genom den nordiska stolen i Världsbankens och IMF:s exekutivstyrelser. Likaså kan Sverige som medlem i EU, OECD och FN göra mycket för att lyfta skuldförhandlingarnas politiska profil i multilaterala sammanhang och stödja förslag om en skuldmekanism i FN:s regi. Sverige har sällan tagit initiativ, varken negativa eller positiva, så betyget beror mestadels på Sveriges tystnad i skuldförhandlingarna. Likaså är viljan att öka långivningen inom Sveriges utvecklings-samarbete, och inte minst i klimatbiståndet, en risk som regeringen måste hantera och ta hänsyn till för ett högre betyg.

## REKOMMENDATIONER

### Regeringen bör:

- ➔ på kort sikt verka för att stärka nuvarande mekanismer för skuldlettningar, och samtidigt verka för att en mer inkluderande och effektiv permanent skuldmekanism etableras i FN:s regi.
- ➔ verka för att förmånliga lån kopplade till klimatåtgärder i låg- och medelinkomstländer används med stor försiktighet och enbart efter analyser som säkerställer att de inte bidrar till att skapa ohållbara skulder.
- ➔ ta fram en sammanhållen analys och plan för lösningar på skuldkrisen och prioritera frågan inför det kommande toppmötet 2025 om utvecklingsfinansiering.

## MOBILISERING AV PRIVATA INVESTERINGAR

### BAKGRUND

Att koppla ihop utvecklingssamarbete, främjande och handelspolitik är en av regeringens viktigaste ambitioner i biståndspolitik. Initiativ som syftar till exportfrämjande berörs i kapitlet Handel. I detta avsnitt behandlas regeringens politik för att mobilisera privata investeringar i linje med de Globala målen.

Det har länge varit uppenbart att de privata investeringarna i låg- och medelinkomstländer behöver öka kraftigt för att utvecklingsmålen ska kunna nås. Därför används biståndet alltmer som en ”hävstång” för att mobilisera privata pengar genom att minska risken för affärsdrivande investeringar så att de kan och vågar investera mer i utvecklingsländer. Verktygen för detta är till exempel lånegarantier, subventionerade lån och direktinvesteringar, så kallad blandfinansiering.

Sida har i mer än ett decennium arbetat med ett garantiinstrument som är utformat med riksgälden som säkerhet och en garantireserv finansierad med garantitagarnas avgifter. Därmed tar garantiinstrumentet mycket lite biståndsmedel i anspråk. Garantiinstrumentet ger på detta sätt stor utvecklingseffekt per satsad krona och riskerar inte att tränga ut andra delar av biståndet, som investeringar i hälsa och social utveckling. Detta är en positiv skillnad<sup>367</sup> jämfört med flera biståndsgivare som istället använder fonderade offentliga biståndsmedel som säkerhet<sup>368</sup>.

Trots vissa positiva exempel har de stora förhoppningarna om att mobilisera privat kapital inte infriats.<sup>369</sup> Svårigheten att hitta konkreta insatser att investera i (”bankable projects”) är en anledning, en annan är att hävstångseffekten många gånger är lägre än förväntad.<sup>370</sup> Som vid alla former av subventionering av privat verksamhet är en avgörande fråga: skulle investeringen ha gjorts även utan det offentliga stödet? Om svaret är ja har bistånds-insatsen inte bidragit till någon additionell utvecklingsnytta – men däremot bidragit till att snedvrida

marknaden. I privata investeringar som stöds med offentliga biståndsmedel är det ett krav att additionella pengar och utvecklingsnytta ska ha genererats, som inte hade varit möjliga utan det offentliga stödet. Det är emellertid i praktiken mycket svårt att följa upp att det skett. Riksrevisionens granskning av Sidas garantiinstrument rekommenderade att förbättra kopplingarna till och uppföljningen av utvecklingsresultat.<sup>371</sup>

## SVERIGES POLITIK

Inom det svenska biståndet finns huvudsakligen två verktyg för att mobilisera privat kapital, verktyg som regeringen prioriterar högt: det statliga bolaget Swedfund samt Sidas garantiinstrument. Regeringen har ökat garantiramen till 20 miljarder kronor 2023 och 26 miljarder kronor 2024.<sup>372</sup> I det nya initiativet med särskilda exportkreditgarantier till Ukraina (läs mer i handelskapitlet) har regeringen valt att avsätta biståndsmedel istället för att använda Riksgälden för att täcka eventuella förluster, vilket innebär att utrymmet för investeringar i fattigdomsbekämpning minskar med 300 miljoner kronor per år 2024–2026.

Swedfund är ett vinstdrivande statligt bolag som investerar i och utvecklar företag som har potential att bli lönsamma och bidra till hållbar utveckling i utvecklingsländer, men som har svårt att attrahera privat riskkapital. Bolagets verksamhet växer genom kapitalpåfyllnader; i biståndsbudgeten för 2024 ges Swedfund ett kapitaltillskott på en miljard kronor, och ytterligare särskilda medel för klimatinvesteringar om 460 miljoner kronor.<sup>373</sup> I samarbetet med privata aktörer finns utmaningar i transparens och möjligheter till extern granskning, eftersom företag vill värna affärssekretess. Enligt en internationell granskning av transparens hos utvecklingsfinansiärer saknas öppenhet på projektnivå, både vad gäller finansiell information och utvecklingseffekter. Swedfund hamnar på plats 18 av 21.<sup>374</sup> En annan risk är att regeringens aviserade ändring av Swedfunds ägardirektiv ger svagare inriktning på låginkomstländer, som generellt är de länder som brottas med begränsad handel och har svårast att attrahera investeringskapital på marknadsmässiga villkor.



Det är positivt att regeringen ytterligare stärker Sidas arbete med garantier, medan det finns utmaningar i regeringens fortsatta styrning av Swedfund. Att EKN-garantierna till Ukraina finansieras genom en direkt avsättning från biståndsbudgeten är ett problematiskt avsteg från den princip som gäller för Sida-garantierna, nämligen att riskerna för privata investeringar i låg- och medelinkomstländer minskas utan att det belastar biståndsbudgeten mer än marginellt.

## REKOMMENDATIONER

### Regeringen bör:

- ➔ använda mekanismer för att mobilisera privata investeringar som i likhet med Sidas garantiinstrument inte konkurrerar med stöd till offentliga investeringar i exempelvis utbildning, hälsa, social trygghet och stärkande av demokratiska institutioner.
- ➔ öka Swedfunds transparens på projektnivå, och behåll ägardirektivets inriktning på låginkomstländer och postkonfliktländer.
- ➔ säkerställa mätning och utvärdering av utvecklingseffekter av privata investeringar som mobiliseras med hjälp av blandfinansiering.

## BUDGET OCH RAMAR FÖR UTVECKLINGSSAMARBETET

### BAKGRUND

Genom internationella biståndsåtaganden i FN och EU har höginkomstländer lovat att bidra med minst 0,7 procent av sin BNI till fattigdomsbekämpning i låg- och medelinkomstländer. Andel av BNI är internationell standard för att mäta bistånd, som gör det möjligt att på ett rättvisande sätt mäta ett lands bidrag över tid

och göra globala jämförelser. Biståndet fyller den viktiga rollen att komplettera länders egen offentliga finansiering, särskilt i de fattigaste och mest sårbara länderna med begränsade inhemska resurser till utveckling.<sup>375</sup> Sverige har i fem decennier varit en föregångare för global utveckling och under större delen av denna period investerat en procent av BNI i internationellt bistånd.

Regler för det internationella biståndet beslutas i hög utsträckning inom OECD:s biståndskommitté DAC, som har en viktig roll i att granska och utveckla biståndet baserat på fakta, forskning och principer för effektivt utvecklingssamarbete.<sup>376</sup> Principerna utvecklas och följs upp i det bredare Globala partnerskapet för internationellt utvecklingssamarbete, som inkluderar även utvecklingsländer, privata aktörer och civilsamhället.<sup>377</sup>

## SVERIGES POLITIK

Sveriges bistånd minskar. I Tidöavtalet och bilagan Bana för Biståndet har regeringspartierna tillsammans med Sverigedemokraterna enats om att överge åtagandet om en procent av BNI för svenskt utvecklingssamarbete.<sup>378</sup> I stället beslutades om en biståndsbudget på 56 miljarder kronor per år, som ska ligga fast 2023–2026. Enligt tillväxtprognoser motsvarar 56 miljarder 0,77 procent av BNI 2026<sup>379</sup>, vilket innebär att Sverige kan missa även det internationella åtagandet om minst 0,7 procent av BNI före mållinjen för Agenda 2030. En fast biståndsram innebär att biståndet minskar i värde eftersom hänsyn inte tas till inflation, valutakurser eller kostnadsuppräknings.

Regeringen har begränsat inhemska flyktingkostnaders andel av biståndsbudgeten till maximalt åtta procent. Beslutet har hittills inte fått reell effekt eftersom det biståndsklassade flyktingmottagandet har varit lägre sedan taket sattes. Sveriges tak är ett gott exempel internationellt, då användning av biståndet till inhemska asylkostnader har ökat kraftigt, till 16,9 procent av EU-ländernas sammanlagda bistånd.<sup>380</sup> Däremot har inte någon ny modell för asylavräkningar från biståndet förankrats i riksdagen, så som skedde med den tidigare beräkningsmodellen, även

om Kristdemokraterna framfört offentligt att det finns en principiell överenskommelse mellan regeringspartierna om återföring av medel till biståndet om biståndsklassade inhemska asylkostnader blir lägre än väntat.<sup>381</sup>

Sverige följer en tydlig trend inom EU där Globala målen och människor i fattigdom och förtryck alltmer sällan förekommer i beslutsfattarens uttalanden i utvecklingspolitiken.<sup>382</sup> Regeringens reformagenda uttrycker att biståndet ska ligga i linje med övrigt internationellt samarbete på områden som säkerhet, handel, klimat och migration.<sup>383</sup> Att sikta på svenska mål som inte är förankrade i samarbetsländerna försvårar att uppnå utvecklingsresultat och frångår principerna för effektivt utvecklingssamarbete.

Sverige är ordförande i Globala partnerskapet för effektivt utvecklingssamarbete 2023–2026 och kan därmed ta ett större ansvar för det politiska genomslaget för principerna för effektivt utvecklingssamarbete. Men flera av regeringens nya förslag innebär risker för delar av principerna, såsom bundet bistånd, sämre transparens, mindre förutsägbarhet, kortsiktig styrning, brist på respekt för inkluderande partnerskap och mindre hänsyn till partnerländernas planer och system.<sup>384</sup>

Flera förslag medför också mindre resurser till biståndsverksamhet och risker att biståndsmedel används till annat än bistånd, såsom exportkrediter eller migrationsrelaterade kostnader som ligger utanför biståndsdefinitionen.<sup>385</sup> I regleringsbrevet för 2024 tog regeringen bort formuleringen om Sidas ansvar att följa upp att biståndsmedlen används enligt OECD-DAC:s definition av officiellt bistånd, ett viktigt uppdrag som ligger hos alla nationella rapportörer av den internationella biståndsstatistiken. Ett annat exempel på regeringens bristande efterlevnad av OECD-DAC:s regelverk är det uppdrag som Sida fick i mars 2024 om att utreda ett statligt övertagande av vidareförmedlingen av bidrag inom civilsamhällesbiståndet, som på flera punkter strider mot den bindande DAC-rekommendationen om stöd till och genom civilsamhället.<sup>386</sup>



Regeringen har minskat Sveriges bistånd i procent av BNI, trots ökande behov globalt. Det har främst lett till att det kraftigt ökade biståndet till Ukraina har skett på bekostnad av viktigt arbete mot fattigdom och förtryck och stödet till människor i låginkomstländer.

Många av de förslag och budgetramar som regeringen lagt fram har inte motiverats utifrån syftet att förbättra situationen för människor i fattigdom och förtryck, utan har i första hand varit inriktade på att främja svenskt näringsliv, säkerhetspolitiska hänsyn samt understödja svenska migrationspolitiska mål. Beslut har fattats utan tillräcklig framförhållning, remissförfarande eller inhämtning av kunskap, vilket har orsakat kortsiktig, icke-transparent styrning med risk för negativa konsekvenser för biståndets resultat, statens och ickestatliga aktörers risknivåer, och bilden av Sverige i omvärlden.

## REKOMMENDATIONER

### Regeringen bör:

- ➔ slå fast en tidsplan för att återgå till att av-sätta en procent av BNI till internationellt bistånd.
- ➔ säkerställa att svenskt bistånd utformas med grund i principerna för effektivt utvecklings-samarbete, rättighetsperspektivet och de fattigas perspektiv, och att en uppföljning av regeringens tillämpning av principerna och perspektiven redovisas i budgetpropositionen eller i separata skrivelser till riksdagen.
- ➔ säkerställa att biståndsmedel används i enlighet med OECD-DAC:s riktlinjer.

## SAMVERKAN MELLAN UTVECKLING, HUMANITÄRT ARBETE OCH FRED

### BAKGRUND

I år väntas nästan 300 miljoner människor runt om i världen vara i behov av humanitärt stöd. Samtidigt ökar gapet mellan humanitära behov och finansiering för humanitära insatser. Under 2023 tillgodosågs endast 36 procent av finanseringsbehoven enligt FN:s humanitära appeller.<sup>387</sup>

För att möta dessa ökande och akuta humanitära behov behövs ökad humanitär finansiering men även mer investeringar i långsiktigt utvecklings-samarbete. Detta är avgörande för att förebygga och lindra humanitära kriser, samt bygga stabilitet, hållbar utveckling och lokal motståndskraft. Att satsa på långsiktighet och förebyggande åtgärder är inte bara nödvändigt – det kostar också betydligt mindre.<sup>388</sup> Lokala humanitära aktörer spelar de viktigaste rollerna före, under och efter katastrofer, och i den globala överenskommelsen *Grand Bargain* finns ett åtagande om att 25 procent av humanitär finansiering ska gå till lokala och nationella organisationer. Under 2022 uppgick deras andel av direkt finansiering i det humanitära systemet endast till 1,2 procent.<sup>389</sup> Förebyggande åtgärder kan minska risken för krig och konflikter och förekomsten av allvarliga konsekvenser från klimatrelaterade katastrofer.<sup>390</sup>

Det kostar mellan 3,5 och 12 miljarder dollar per år att tillgodose nuvarande klimatrelaterade humanitära behov. Fram till 2030 förväntas siffran öka till 20 miljarder dollar per år. Med ambitiösa klimatåtgärder kan antalet människor i behov av humanitärt bistånd till följd av klimatrelaterade katastrofer minska till 68 miljoner år 2030 och 10 miljoner år 2050 – från dagens 100 miljoner. Utan kraftfulla åtgärder kan antalet istället dubblas till 200 miljoner människor.<sup>391</sup>

### SVERIGES POLITIK

EU:s medlemsstater har beslutat att vidta en rad åtgärder för att uppnå en "förflyttning från reaktiv krishantering till mer proaktiva, framåtblickande och förutseende åtgärder, finansiering och riskhantering".<sup>392</sup> Det krävs ett systemskifte och samordnade ansträngningar på global nivå för att i högre grad integrera och genomföra de föregripande åtgärder som räddar liv och lindrar nöd på allvar.

Sveriges humanitära bistånd ökade 2022 och 2023, för att sedan minska något i budgeten för 2024.<sup>393</sup> Regeringens reformagenda för biståndet har förslag i linje med åtagandena för den så kallade *Grand Bargain*-överenskommelsen. Det svenska biståndet ska bland annat främja lokala aktörers institutionella kapacitetsutveckling, bygga på utvecklad riskdelning och kontrollmekanismer anpassade till lokala förhållanden, och bidra till målet att 25 procent av humanitär finansiering ska gå direkt eller via vidareförmedlare till lokala organisationer.<sup>394</sup>

Samordning, strategier och finansiering av utvecklings-samarbete, humanitärt bistånd och fredsbyggande är organiserade i separata "stuprör" som hindrar insatser i gränslandet mellan de tre verksamhetsområdena. Regeringens ambition är att främja samverkan, i syfte att förebygga risker för utdragna humanitära kriser och katastrofer.<sup>395</sup> Trots detta sker en nedprioritering av fredsarbete, och långsiktigt utvecklings-samarbete i sårbara länder som Sydsudan, Mali och Burkina Faso avslutas.<sup>396</sup> I stället prioriteras enbart det humanitära biståndet, i stället för alla tre av dessa samverkande delar. En sådan politik går emot OECD-DAC:s rekommendationer om bland annat vikten av att bygga lokal motståndskraft och ta sig an grundorsakerna till att humanitära kriser uppstår.<sup>397</sup> I regeringens reformagenda för biståndet nämns föregripande insatser i samband med klimatrelaterade humanitära kriser<sup>398</sup>, vilket i sig är positivt. Men ökad finansiering krävs för förebyggande investeringar även i andra typer av kriser.



Det är positivt att regeringen vill satsa på lokalisering av finansiering och ägarskap, och främjande av samverkan mellan utvecklings-samar-

bete, humanitärt bistånd och fredsbyggande. Nedmonteringen av fredsbyggande och konflikt-förebyggande samt utfasningen av långsiktigt utvecklings-samarbete till flera sårbara konflikt-drabbade länder strider däremot direkt mot samma ambition. Regeringens avsikt att stärka föregripande insatser i klimatrelaterade humanitära kriser är ett steg i rätt riktning. För att minska de humanitära behoven och bygga långsiktig stabilitet krävs ökad finansiering för förebyggande åtgärder inom andra typer av kriser och konfliktsituationer.

## REKOMMENDATIONER

### Regeringen bör:

- ➔ investera i långsiktigt utvecklings-samarbete, konfliktförebyggande och finansiering för klimatanpassning i länder med utdragna humanitära kriser.
- ➔ investera i föregripande och långsiktigt förebyggande åtgärder med ökad, flexibel finansiering, främja samverkan och göra systemen tillgängliga för lokala aktörer.<sup>399</sup>
- ➔ säkerställa att 25 procent av humanitär finansiering går till lokala och nationella organisationer och investera i kapacitetsutveckling för lokala och nationella aktörer så att deras förmåga till humanitär respons och föregripande åtgärder på både kort, medellång och lång sikt förstärks.