

Delrapport från granskning av de svenska
avräkningarna från biståndet.
Av Staffan Landin på uppdrag av
CONCORD Sveriges arbetsgrupp för
Aidwatch.

Delrapport: En säker finansiering av biståndet

Den 1 september 2016 presenterades Riksrevisionens granskning av den svenska beräkningsmodellen för att fastställa storleken på avräkningarna från biståndet till följd av det inhemska flyktmottagandet. Rapporten var starkt kritisk och rekommenderade regeringen att göra en översyn av hela beräkningsmodellen och redovisa den för riksdagen. Särskilt kritiserades *onödigt stora ändringsbudgetar* under budgetåret som försvårar långsiktig planering, och den *bristfälliga redovisningen* som inte beskriver hur kostnaderna har beräknats.

Parallellt med Riksrevisionens granskning har CONCORD Sveriges arbetsgrupp för Aidwatch givit Staffan Landin i uppdrag att genomföra en egen granskning av de svenska avräkningarna från biståndet. Rapporten delar kritiken mot osäkerheten i den svenska metoden, de stora ändringsbudgetarna och den bristfälliga transparensen och redovisningen. Rapporten har dessutom haft ett bredare mandat och även granskat innehållet i avräkningarna och hur dessa har förändrats över tid. Rapporten har utgått från de åtaganden och regler som utgör ram för det svenska biståndet, såsom det av riksdagen antagna målet för biståndet ”att skapa förutsättningar för människor som lever i fattigdom och förtryck”, de globala åtagandena för utvecklingseffektivitet samt OECD:s biståndskommitté DAC:s riktlinjer för biståndet.

Rapporten som presenteras i januari 2017 innehåller bland annat följande slutsatser:

1. Avräknad kostnad per mottagen asylsökande har stigit från genomsnittliga 55 000 kronor under regeringen Persson till ca. 100 000 under regeringen Reinfeldt och ca. 150 000 under regeringen Löfven. En sådan stor ökning behöver förstås och förklaras. Hittills har ingen detaljerad förklaring redovisats, även om flera möjliga delförklaringar ibland nämnts.
2. En hittills förbigången förklaring till ökningen under 2016 och 2017 är en kraftig felbedömning av den genomsnittliga dygnskostnaden, en felräkning som överskattade avräkningarna med 1,6 miljarder för 2016 och med tre miljarder i budgeten för 2017. Migrationsverket har i oktober 2016 korrigerat modellen, men det har inte reglerats i höständringsbudget 2016 eller budgetpropositionen för 2017.
3. En betydande del av de svenska avräkningarna från biståndet bryter mot de DAC-riktlinjer som Sverige säger sig följa. Minst en femtedel av avräkningarna kan inte klassas som DAC-fähiga.
4. En granskning av vilka kostnader som faktiskt avräknas från biståndet har aldrig tidigare gjorts. Inte av riksdagen, inte av Riksrevisionen och inte av DAC. Av Sveriges rapportering till DAC eller vid DAC:s granskningar av svenskt bistånd har dygnskostnadens innehåll aldrig framgått. Rapporten föreslår att regeringen tydliggör dygnskostnaden i en öppen redovisning.
5. Avräkningarna är inte underställda det av riksdagen antagna målet för biståndet och utvärderas inte gentemot detta mål. De följer inte de land- eller tematiska prioriteringar som gäller för den svenska biståndspolitikerna och de motverkar de internationella åtaganden som Sverige gjort för till exempel

biståndseffektivitet nu senast i Nairobi i november i år. Det betyder att upp till 30 procent av biståndet, det satta taket för avräkningar, inte styrs eller utvärderas mot biståndets mål.

Den svenska riksdagen har uttalat målet att en procent av bruttonationalinkomsten (BNI) ska sättas av för internationellt bistånd. Nivån har varit vägledande i varje statsbudget sedan 2006. Detta har medfört att biståndsramen, i takt med tillväxten, tillförts betydliga resurser, sammanlagt 43 miljarder utöver nivån i 2006 års budget.¹ Samtidigt har avräkningarna för flyktingmottagande ökat med 23 miljarder och utgör således mer än hälften av biståndsramens ökning.²

Rapporten granskar den svenska metoden för att beräkna hur stor del av kostnaderna för flyktingmottagande som ska avräknas biståndet. Den beskriver dessutom de gemensamma riktlinjer som avgör vilka kostnader som får räknas som bistånd enligt DAC.

Minst en femtedel av avräkningarna ej i enlighet med DAC:s regelverk

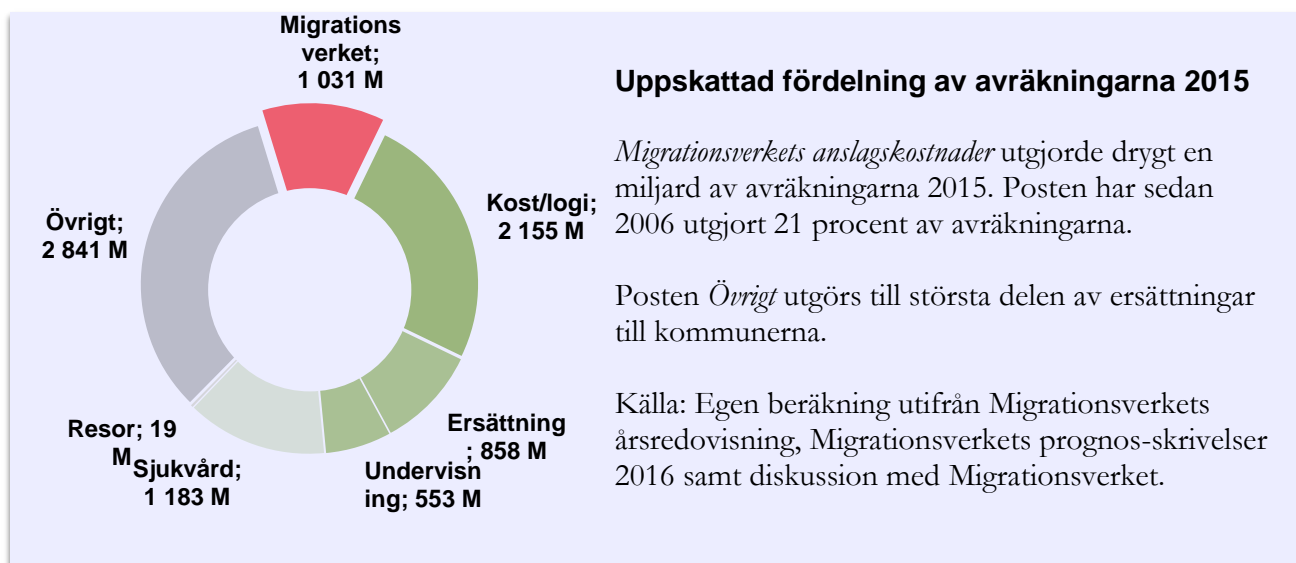
Svenska regeringar har under alla år hävdats att avräkningarna följer DAC:s riktlinjer. Denna rapport visar att detta sannolikt inte är korrekt. Någon granskning av vilka kostnader som avräknas har aldrig tidigare gjorts och bristen på transparens har omöjliggjort den bedömningen. DAC har inte haft tillgång till fullständigt material vid sina granskningar och det har inte framgått av budgetpropositionerna vilka faktiska kostnader som ingår i avräkningarna. Riksrevisionen hade inte heller uppdraget att granska DAC-fähigheten.

Denna granskning visar att stora delar av avräkningarna utgörs av kostnader som inte nämns i DAC:s riktlinjer: administrativa kostnader, systemutveckling/IT, resor, utbildning för migrationsverkets personal, löner och kontor. Även bevakning av asylboenden har åtminstone periodvis ingått i avräkningarna. Totalt utgör dessa kostnader i genomsnitt runt 20 procent av avräkningarna, något lägre under 2015 gå grund av den stora absoluta ökningen för kost, logi och ersättningar.

Dessutom finns kostnader som direkt tycks bryta mot de poster som DAC uttryckligen avslår som avräkningsbara. Det gäller t.ex. kostnader för organiserad sysselsättning, undervisning i svenska och andra integrationsfrämjande insatser. Här finns en gråzon mellan asylmottagning och integration som behöver belysas och utredas i detalj för att avgöra DAC-fähighet.

¹ Fasta priser i dagens penningvärde, ackumulerad ökning över åren 2006-2015.

² Källa: Egna beräkningar från regeringens budgetpropositioner. Omräknat efter KPI.



En felräkning som kostat biståndet miljarder

Riksrevisionen lyfte i sin rapport fram osäkerheten som skapas av svårigheten att prognostisera antalet asylansökningar och kostnader för kommande år. Men det är inte bara de osäkra prognoserna som skapar denna ryckighet. Själva metoden för att uppskatta dygnskostnaden och tiden i Migrationsverkets regi är en enormt komplex räkneprocess som är i princip oöverskådlig. Minsta justering kan få miljardkonsekvenser för biståndet.

I regeringens budgetproposition för 2017 uppskattades dygnskostnaden till 617 kronor för 2016 och 809 för 2017. Det är långt över utfallet för tidigare år. År 2015, då Sverige tog emot 162 000 flyktingar varav mer än var femte var ensamkommande flyktingbarn, var utfallet till exempel 452 kronor.

Att dygnskostnaden år 2017 är 80 procent högre än 2015, samtidigt som andelen ensamkommande flyktingbarn mer än halverats, borde tända alla varningslampor. Inför Migrationsverkets oktoberprognos 2016 upptäckte verket att dygnskostnaden i regeringens budgetförslag var minst 166 kronor för hög för 2016 och 336 kronor för hög för 2017. Felräkningen berodde inte på osäkra prognoser eller en svårbedömd flyktingsituation, utan på en felmodellering hos Migrationsverket. Trots detta ändrades inte avräkningen, varken i höständringsbudgeten eller i budgetpropositionen för 2017.

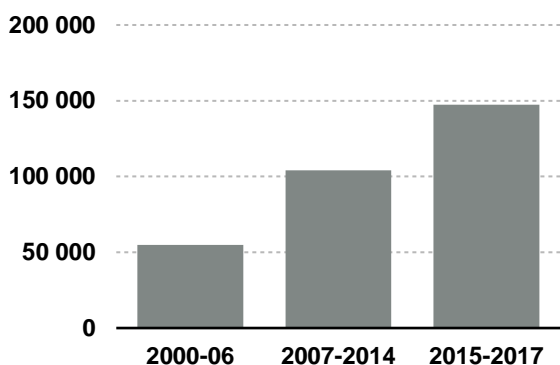
Konsekvensen blev att biståndet 2016 blev hela 1,6 miljarder lägre än vad som borde ha varit fallet samt att avräkningarna för 2017 är minst tre miljarder kronor för höga. Pengar som därmed uteblivit från arbetet för att bekämpa fattigdomen och att skapa förutsättningar för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Fortfarande oklart varför de svenska avräkningarna har ökat så kraftigt

Mellan 2006 och 2016 ökade avräkningarna för flyktingkostnader med 533 procent. Under samma period ökade antalet beräknade flyktingar med 72 procent och den uppskattade kostnaden per flykting med 144 procent. Vi uppskattar i denna rapport att av ökningarna sedan 2006 kan cirka 35 procent tillskrivas fler flyktingar, resten är ökade kostnader.

Avräkningarna per inkommen asylansökan har ökat successivt sedan 2006. Under regeringen Reinfeldt fördubblades den genomsnittliga avräkningen per flykting jämfört med regeringen Persson åren 2000-2006. Under regeringen Löfven är den genomsnittliga kostnaden cirka 150 000 kronor, tre gånger högre.³

Avräkning per inkommen asylansökan.



Vad som ligger bakom den nästan tredubblade kostnaden per flykting är oklart, det har inte gått att granska på grund av brist på transparens, särskilt för tiden innan 2012. Vid försök att begära ut underlag för avräkningarna för tiden innan 2012 har svaret kort och gott varit att några sådana uppgifter ej har sparats.⁴

Sverige gör störst avräkningar av alla givarländer

Inget land har de senaste fem åren gjort större avräkningar från biståndet för inhemska kostnader för flyktingmottagande än Sverige. För 2017 föreslås flyktingavräkningarna uppgå till 8,1 miljarder eller 18 procent av det svenska biståndet. Sedan 1994 har Sverige avräknat 66 miljarder kronor i dagens penningvärde, pengar som annars skulle ha kunnat gå till fattigdomsbekämpning.

Anledningen till att de svenska avräkningarna är så höga är en kombination av att Sverige tar emot många flyktingar per år och att Sverige gör relativt stora avräkningar per asylansökan. På grund av olika tolkningar, uträkningar och rapporteringssätt mellan givarländerna, går det inte att i detalj jämföra kostnaden per flykting. Inom OECD DAC pågår just nu en översyn av nuvarande riktlinjer med syfte att harmonisera och tydliggöra riktlinjerna för inhemska flyktingkostnader.

Är avräkningar för inhemskt flyktingmottagande effektivt och bra bistånd?

Att räkna inhemska kostnader för flyktingmottagande som bistånd är inte okontroversiellt. Mottagarländer, det civila samhället och ett flertal andra givarländer har vid flera tillfällen kritiserat metoden. Även DAC-sekretariatet är av uppfattningen att dessa kostnader inte borde räknas som bistånd och har sedan 1994 försökt att avskaffa möjligheten eller åtminstone harmonisera metoderna och begränsa de negativa effekterna för biståndet.

Målet för den svenska biståndspolitikerna är: *att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck*. Detta gäller för hela utgiftsområde 7, internationellt bistånd. Migrationspolitiken har andra målsättningar och styrs av andra styrdokument och prioriteringar. Avräkningarna från biståndsramen syftar *inte* till att uppfylla målet för biståndspolitikerna.

³ Summan har räknats fram genom att dividera den totala avräkningen för flyktingkostnader med det prognostiserade antalet flyktingar för gällande år i Migrationsverkets juli-prognos.

⁴ Mejlkorrespondens med justitiedepartementet.

Flyktingavräkningarna följer heller inte den landprioritering eller den tematiska prioritering som regeringen gör inom biståndet och riskerar att motverka de förändringar och de effektiviseringar och prioriteringar som UD och SIDA gjort inom biståndet.

Sverige har i samband med en rad internationella initiativ skrivit under på principer om att göra biståndet effektivt och långsiktigt. Det främsta internationella initiativet för biståndseffektivitet är den så kallade Parisagendan. Den poängterar bland annat mottagarländernas ägarskap över planering och prioritering i biståndet, fokus på resultat, transparens och inkluderande partnerskap mellan givare och mottagare. Avräkningarna motverkar dessa principer när det undanhåller stora delar av det globala biståndet från dess principer.