



UNDERLAGSRAPPORT DECEMBER 2022

AVRÄKNINGAR FRÅN BISTÅNDET FÖR MIGRATIONSKOSTNADER I SVERIGE: VAD VET VI?

Jan Pettersson, Henrik Malm Lindberg, Mats Hårsmar

Avräkningar från biståndet för migrationskostnader i Sverige: vad vet vi?

Jan Pettersson, Henrik Malm Lindberg, Mats Hårsmar

Rapport, december 2022

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

EBA:s underlagsrapporter är kortare studier som självständigt belyser en fråga eller som kompletterar en EBA-rapport. Till skillnad från EBA:s rapporter är underlagsrapporterna inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas endast av kansliet innan publicering. Som normalt i EBA-sammanhang står författarna självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Vänligen referera till denna rapport som: Pettersson, Jan, Henrik Malm Lindberg och Mats Hårsmar (2022), *Avräkningar från biståndet för migrationskostnader i Sverige: vad vet vi?* Underlagsrapport, december 2022, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige.

Denna rapport kan nedladdas utan kostnad på: www.eba.se

Omslagets design av Julia Demchenko

Innehåll

Förord från EBA och Delmi.....	1
Sammanfattning	2
1 Inledning	4
2 Rapporteringsregler inom OECD och deras tillämpning	6
2.1 OECD-DAC:s regler	6
2.2 Sveriges tillämpning av reglerna	9
2.3 Andra OECD-länders tillämpning av reglerna	14
3 Sveriges avräkningar för migrationskostnader över tid.....	15
3.1 Storleken på avräkningar för flyktingkostnader i Sverige	16
3.2 Budgeterade avräkningar	17
3.3 Vad styr fluktuationerna enskilda år?.....	19
3.4 Fluktuationer i andra OECD-länder	20
3.5 Migrationskostnader i Sverige och andra OECD-länder.....	22
4 Biståndet efter avräkningar, 2015 och 2022	25
5 Avslutande kommentarer.....	28
Referenser	30

Förord från EBA och Delmi

Rysslands anfallskrig mot Ukraina under senkvintern 2022 ledde till att människor på flykt från Ukraina började söka skydd i Sverige. Vissa kostnader för detta flyktingmottagande redovisas som bistånd. Då prognoser visade på ett stort antal flyktingar till Sverige reserverades en ansevärd andel av det totala biståndet för detta ändamål.

Sverige har, åtminstone sedan 1990-talet, redovisat kostnader för asylmottagande i hemlandet som bistånd. Då Sverige budgeterar för att det totala biståndet ska uppgå till en bestämd volym (tidigare i form av mål om en procent av BNI, nu en fast summa) innebär ökade (minskade) kostnader för asylmottagande minskningar (ökningar) i övrig biståndsverksamhet. En direkt konsekvens av detta system med så kallade avräkningar är därför en osäkerhet om storleken på biståndets övriga delar under ett visst år.

Med ambitionen att bidra med ett underlag som beskriver systemet med avräkningar för migrationskostnader har kanslierna hos Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) och Delegationen för migrationsstudier (Delmi) gemensamt tagit fram denna underlagsrapport. Rapporten är författad av Henrik Malm Lindberg vid Delmi och Mats Hårsmar och Jan Pettersson vid EBA.

Det är vår förhoppning är att underlaget ska bidra till en mer allmänt spridd kunskap om avräkningarnas funktion och deras fluktuationer över tid. Rapporten ger endast en skissartad översikt över de konsekvenser som avräkningarna har för det övriga biståndet, men vi hoppas den kan ge upphov till fortsatta studier om sådana effekter, också efter ett avskaffat volymmål för biståndet.

EBA:s underlagsrapporter belyser självständigt en fråga eller kompletterar en EBA-rapport. Till skillnad från EBA:s rapporter är de inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas endast av kansliet innan publicering. Som normalt i EBA-sammanhang står författarna självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Stockholm i december 2022,

Jan Pettersson, kanslichef, EBA

Mats Hårsmar, bitr. kanslichef, EBA

Henrik Malm Lindberg, t.f. kanslichef, Delmi

Sammanfattning

Medlemsländerna i OECD:s utvecklingskommitté (DAC) har gemensamt överenskomna regler för vilka kostnader som får redovisas som internationellt bistånd (benämnt Official Development Assistance, ODA). Alltsedan 1969 utgår regeringen i både budgetering och i redovisning från denna definition av bistånd.

Sedan 1990-talet redovisar Sverige, tillsammans med i stort sett samtliga OECD-DAC:s medlemsländer, kostnader för asylmottagande i hemlandet som bistånd. Trots försök till harmonisering finns skillnader mellan medlemsländerna i tillämpning av det gemensamma regelverket.

Dagens svenska tillämpning av regelverket presenterades i budgetpropositionen för 2019. Den uttalade ambitionen var dels att skapa bättre planeringsförutsättningar för biståndet, dels att säkerställa transparensen i systemet. I korthet finansierar biståndet asylsökande personer från låg- och medelinkomstländer, som är inskrivna i Migrationsverkets mottagandesystem, under som mest tolv månader. Dessa kostnader belastar statsbudgetens utgiftsområde 8 och 14.

Då Sverige haft en målsättning att en procent av BNI ska gå till bistånd har effekten normalt blivit en motsvarande minskning, avräkning, från utgiftsområde 7, internationellt bistånd. En direkt konsekvens av systemet med avräkningar är därför en osäkerhet om storleken på utgiftsområde 7 under ett visst år.

Sedan 1990-talet har avräkningarnas storlek varierat mellan som lägst 1,8 procent (2021) och som högst 22 procent (2015). Avräkningarna under 2022, till absolut största del beroende på Rysslands krig i Ukraina, uppgår till 10,5 procent. I budgetpropositionen för 2023 avsätts medel för flyktingkostnader i Sverige motsvarande 7,4 procent av vad som totalt budgeteras för biståndsändamål. Andelen beräknas understiga 3 procent för åren 2024 och 2025.

Med grund i årliga utfallsdata framkommer det i denna rapport att de övergripande justeringarna i det största anslaget inom utgiftsområde 7, anslag 1:1, biståndsverksamhet, inte har varit i form av neddragningar utan snarare, som en effekt av enprocentsmålet, i form av uteblivna ökningsar.

Budgetåret innehåller dock ett antal ändringsbudgetar. Förändringar i avräkningarnas storlek har inneburit att anslag i biståndsbudgeten sedan 2011 har justerats åtminstone en gång per budgetår. De svängningar som observeras mellan år fångar därmed inte alla justeringar i anslagen för ett utgiftsområde.

Att oförutsedda svängningar (volatilitet) i bistandsflöden har negativa effekter är ett väletablerat forskningsresultat. Osäkerhet om kommande finansiering och plötsliga inbromsningar påverkar möjligheten att planera och biståndet riskerar då att bli mer kortsiktigt. Dessutom skapar sådana förändringar effektivitetsförluster genom (ibland upprepade) omförhandlingar av avtal under innevarande år och eventuellt kortare avtal.

Samtal med biståndsaktörer pekar på att införandet av de så kallade limiterna (ett utbetalningstak) under 2022 inneburit en mängd omförhandlingar av avtal som skapat en betydande arbetsbörda inom såväl biståndsmyndigheten Sida som deras samarbetsorganisationer. Oavsett om en del medel efter regeringsbeslut har kunnat betalas ut måste detta förstås som en tydlig negativ effekt på den verksamhet som bedrivs.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2023 föreslagit ett avvecklat enprocentsmål. Samtidigt föreslås att avräkningar för migrationskostnader i Sverige som mest ska uppgå till åtta procent av det totala biståndet. Frågan om migrationskostnadernas effekter för det övriga biståndet är därför fortsatt aktuell, även om den direkta påverkan, i synnerhet vid kraftigt skiftande antal migranter, kan förväntas bli mindre.

1 Inledning

Sverige hade mellan 1968 och 2022 ambitionen att det internationella biståndet skulle uppgå till en procent av bruttonationalprodukten (BNI).¹ Det samlade svenska biståndet, den så kallade *biståndsramen* består inte bara av den statliga *biståndsbudget* (utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, UO 7) som beslutas varje år. Biståndsramen finansierar också verksamhet som tillhör andra politikområden som enligt DAC:s regelverk också är att definiera som bistånd.

Till dessa övriga politikområden hör bland andra Sveriges andel av EU:s biståndsbudget (vilken räknas ut som EU-biståndets andel av EU:s budget, där motsvarande andel av Sveriges årliga medlemsavgift räknas som bistånd och ingår i UO 27), administrativa kostnader i utrikesförvaltningen för den del som avser biståndsfrågor (avräknas till UO 1) samt vissa kostnader för flyktingmottagande i Sverige (UO 8 och 14).

Ambitionen är att samtliga dessa kostnader, tillsammans med biståndsbudgeten, ska uppgå till volymmålet, eller biståndsramen. Kostnader utanför biståndsbudgeten kallas därför för ”avräkningar” (utifrån logiken att biståndsbudgeten, UO 7, utan övrig verksamhet skulle omfatta hela volymmålet).

Denna rapport behandlar enbart avräkningarna för kostnader för flyktingmottagande i Sverige.² Migrationspolitiken bestäms utanför biståndspolitikerna utan direkt hänsyn till de biståndspolitiska målen. Det faktum att biståndsbudgetens storlek och innehåll påverkas av ett annat politikområde har lett till en ofta högljudd debatt om legitimiteten i systemet och transparensen och rimligheten i storleken på de avräkningar som görs. I samband med Rysslands anfallskrig mot Ukraina och uppkommen flyktingsituation ökade regeringens beräknade avräkningar för migrationskostnader dramatiskt, med betydande (åtminstone potentiella) minskningar inom UO 7. Detta gör frågan om avräkningarnas konsekvenser relevant att studera.

¹ I texten används synonymt även uttrycken ”official development assistance” (ODA) respektive bistånd.

² Ibland används i texten ”migrationskostnader”, ”flyktingkostnader” eller liknande uttryck. Detta avser här då endast de kostnader som redovisas som kostnader för asylmottagande i Sverige och inte andra insatser i det svenska biståndet.

Rapporten avser besvara i huvudsak tre frågor: (i) Hur ser OECD-DAC:s regelverk ut och vilka förändringar har gjorts av regelverket och den svenska regeringens tolkning och tillämpning av det över tid? (ii) Hur stora har avräkningarna varit historiskt? Huvudsakligt fokus ligger här på avräkningarna runt år 2015 i jämförelse med 2022. (iii) Vilken påverkan på övrigt bistånd kan spåras med grund i dessa data?

Rapporten är deskriptiv. Ingen analys görs av effekter utöver de kvantitativa utfall som redovisas i den data som presenteras. Då vi endast har studerat utfall har vi heller inga möjligheter att fånga övriga effekter, till exempel de omförhandlingsrundor som budgetjusteringar under innevarande år ger upphov till.

Detta underlag påbörjades under senvåren 2022. Efter valet i september 2022 har den nya trepartiregeringen aviserat att Sverige ska frångå enprocentsmålet. I budgetpropositionen för 2023 föreslås i stället en frusen nivå på 56 miljarder kronor per år under åren 2023–2025. Detta nya, absoluta, volymmål, ska även framledes inkludera samtliga kostnader som internationellt redovisas som bistånd (ODA). I budgetpropositionen föreslås en gräns för migrationskostnadernas andel på åtta procent av det totala budgeterade biståndet. Det blir därför fortsatt relevant med en samlad redovisning över det internationella biståndet i samtliga utgiftsområden.

2 Rapporteringsregler inom OECD och deras tillämpning

Medlemsländerna i OECD:s utvecklingskommitté (DAC) har gemensamt överenskomna regler för vilka kostnader som får redovisas som internationellt bistånd (ODA). Alltsedan 1969 utgår regeringen i både budgetering och i redovisning från denna definition av bistånd.

År 1988 öppnade regelverket upp för att vissa kostnader i givarländer för mottagande av asylsökande kunde redovisas som bistånd. De nu gällande föreskrifterna utfärdades den 31 oktober 2017. De skäl som anförts inom OECD-DAC bygger på logiken att flyktingskydd är en lagstadgad skyldighet som stater åtar sig och att bistånd till skyddsbehövande därmed kan betraktas som en form av humanitärt bistånd (OECD-DAC 2017). Över tid har ett flertal ändringar gjorts i regelverket. Samtidigt har både tolkning av regelverket och kostnader för mottagande förändrats.

2.1 OECD-DAC:s regler³

Enligt föreskrifterna är en flykting en person som är utanför sitt hemland på grund av välgrundad fruktan för förföljelse utifrån ras, religion, nationalitet, social grupp eller politisk uppfattning. Även personer som flytt inbördeskrig eller allvarliga oroligheter kan räknas som flykting. Kostnader för flyktingar från länder som är berättigade till internationellt bistånd kan räknas som bistånd under flyktingens första tolv månader i OECD-landet. Till relevanta kostnader räknas resa till värdlandet samt uppehälle (mat, bostad och viss grundläggande utbildning). Däremot kan inte kostnader för tvångsvis återvändande eller integration i värdlandets ekonomi räknas in.

Innan dessa klargöranden gjordes år 2017 har frågan diskuterats under en lång rad år. En historisk exposé tar sin början kring 1980, då frågan först togs upp till behandling. Stor tveksamhet rådde initialt, eftersom det är svårt att motivera denna typ av kostnader utifrån utvecklingseffekter i mottagarländer. Skälet som angavs var i stället humanitärt.

³ Texten bygger i huvudsak på OECD (2005). Aid to Refugees in Donor Countries: Chronology and References, DCD/DAC/STAT (2005)13; Hynes, W. and S. Scott (2013): The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticism and a Way Forward, IIS Discussion Paper 437/ October, Trinity College, Dublin, Ireland; OECD (2017). Clarifications to the Statistical Reporting Directives on In-Donor Refugee Costs, DCD/DAC (2017)35/Final; OECD (2018) Official Development Assistance: What is ODA?, DCD, Paris.

Från 1980 kunde OECD-länder räkna in kostnader för flyktingar under kategorin ”katastrofbistånd”. I stort sett handlade detta om kostnader för flyktingar som uppkommit i biståndsländer, men några medlemsländer ville lägga till att kostnader för flyktingar ”under transition” i givarländer också skulle få räknas. Man hänvisade till att FN:s flyktingkommissariat UNHCR redan hade en del utgifter för flyktingar i OECD-länder. De följande åren presenterades olika förslag för hur kostnader i ”första asylland” kunde räknas in i biståndet. Inga beslut fattades men rapportering av flyktingkostnader påbörjades som underkategori till ”katastrofbistånd”. I vilket land som kostnaderna uppkommit angavs dock inte.

År 1988 fastställde OECD-DAC ett rapporteringsdirektiv där kostnader för flyktingars temporära uppehåll i OECD-länder som ”första asylland” fick räknas som bistånd. Ettårsregeln infördes, liksom möjligheten att räkna in kostnader för återvändande och för transporter till asyllandet. Baserat på 1992 års flöden påbörjades 1993 separat rapportering av asylkostnader i givarländer.

År 1994 föreslog DAC:s sekretariat (det så kallade direktoratet för utvecklingssamarbete, DCD), med stöd av flertalet medlemsländer, att kostnader för första årets flyktingmottagande inte borde få räknas som bistånd. Några länders motstånd gjorde dock att reglerna behölls. Kanada, Tyskland, Japan och Nederländerna förklarade att de inte kunde fasa ut dessa kostnader från sin biståndsrapportering. Under 1999–2000 genomfördes en kartläggning av givarländers praxis på området. Den visade att det fanns stora skillnader i hur olika länder tillämpat direktiven och förslag till en stramare tillämpning presenterades. Schweiz drev frågan och ville helt utesluta flyktingkostnader från biståndet. Deras förslag fick stöd från flera länder. Frankrike, Kanada, Finland och Spanien stretade emot. Sverige tog inte ställning. En arbetsgrupp skapades som utmynnade i oförändrade föreskrifter. Diskussioner fortsatte de följande åren, utan att någon samsyn nåddes. Oklarheter har sedan funnits fram till de förtydliganden som gjordes 2017.

Vad direktiven från 2017 gör är att förtydliga tidigare direktiv inom fem punkter:

- i. **Motivet** till att räkna kostnader för flyktingmottagande i OECD-landet som bistånd är att skydd för flyktingar är ett legalt åtagande enligt 1951 års Genèvekonvention. Stöd till flyktingar är därför att se som en form av humanitärt stöd, och ett sätt att dela kostnader med utvecklingsländer, vilka härbärgerar det största antalet flyktingar.

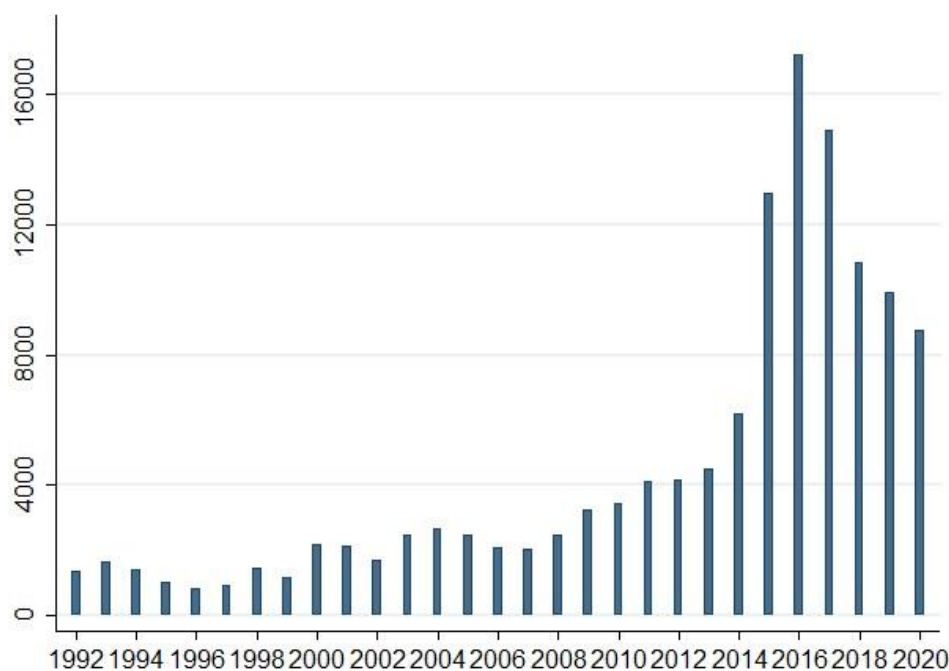
- ii. **Vem som är flykting** regleras av internationella legala definitioner. Asylsökande samt personer med erkänd flyktingstatus (t.ex. kvotflyktingar) omfattas. Däremot omfattas inte den som fått avslag på sin asylansökan.
- iii. Enbart kostnader som uppstår under flyktingens **första tolv månader** i värdlandet räknas in. Därefter ses personen inte längre som ”temporärt” i landet.
- iv. **Kostnader som får räknas in** omfattar tillfälligt uppehälle (mat, husrum, skola för barn, viss språkträning, hälsovård, visst stöd vid asylansökan), kostnader för frivilligt återvändande, resekostnader till värdlandet, kostnader för räddningsaktioner till sjöss. Däremot får inte kostnader för asylhandläggning, för byggnation, polisiära eller andra säkerhetsåtgärder, integration eller kostnader för återvändande efter avslag räknas in.
- v. **Metoder** för att beräkna kostnader ska vara transparenta, specifika och tillämpningen ska vara konservativ.

Figur 1 visar hur mycket OECD-länder gemensamt redovisat som kostnader för flyktingmottagande i det egna landet sedan år 1992 (år 2021 är i skrivande stund, november 2022, inte redovisat). Under år 2018 och 2019 rapporterades sammanlagt 20,1 miljarder US-dollar för detta.

En studie från OECD visar att 32 OECD-länder tillsammans tillhandahöll bistånd till flyktingar och värdsamhällen under 2018 och 2019 (det vill säga kostnader utanför givarländerna) som sammanlagt uppgick till 24,2 miljarder US-dollar.⁴ Således utgjorde kostnaderna i OECD-länderna omkring 45 procent av det totala biståndet till flyktingsituationer dessa år. Som jämförelse uppehöll sig 11,3 procent (3,3 miljoner människor) av världens flyktingar i OECD-länder år 2020, medan 86,6 procent fanns i biståndets mottagarländer.

⁴ Hesemann, J., H. Desai and Y. Rockenfeller (2021): Financing for Refugee Situations 2018–19, OECD, Paris.

Figur 1: Flyktingkostnader i OECD-länder redovisat som bistånd (konstanta miljoner US-dollar)



Källa: OECD-DAC, dataset "Tabell 1", "DAC Countries, Total" serie 1820 "Refugees in donor countries".

2.2 Sveriges tillämpning av reglerna

Sedan 1991/92 har utgångspunkten för den svenska hanteringen varit att kostnader för asylsökande från låg- och medelinkomstländer under deras första år i landet räknas in i avräkningarna. Beräkningarna av kostnadernas storlek har gjorts av Justitiedepartementet på basis av uppgifter från Migrationsverket.

Under avräkningarnas första år var motiven och beräkningsgrunden sparsamt redovisade i regeringens budgetpropositioner (BP). I BP 1994/95 angavs att "det härrör sig till avräkningar för vissa asylkostnader" (prop 1993/94:100, bilaga 4, sid. 80) och i BP 1995/96 skrivs "Vidare föreslås i det följande avräkningar för kostnader för flyktingmottagande i Sverige om 300 miljoner kronor per år" (prop 1994/95:100, bilaga 4, sid 73). I BP 1997 (UO7) är texten något längre.

”Avräkningen från biståndsramen för kostnader för asylsökande från u-länder minskar med 200 miljoner kronor år 1997, jämfört med föregående budgetår. För år 1997 uppgår avräkningen därmed till 765 miljoner kronor. För åren 1998 och 1999 skall asylavräkningens storlek beräknas på vid budgeteringstillfället tillgängligt beslutsunderlag.”

Avräkningarna år 2002–2004 kommenteras dock som ”ökad tillströmning av asylsökande från utvecklingsländer”.

En något mer detaljerad beskrivning av reglerna för vad som ingick i avräkningarna och uträkningen för dessa gavs för första gången i budgetpropositionen för 2011 (bilagan för utgiftsområde 7, Internationellt bistånd). Där nämndes att avräkningarna från biståndsramen gjordes för kostnader för asylsökande under deras första år, och det exemplifierades med ”lokaler för mottagande och boende, dagarsättning till sökande, ersättningar till landsting (främst hälso- och sjukvård) och kommuner (främst skolkostnader) och organiserad sysselsättning.” Utöver detta avräknades även kostnader för mottagandet av kvotflyktingar och deras resor till Sverige.

Ytterligare förtydliganden av den svenska tillämpningen av rapporteringsreglerna gjordes i BP 2012. Där redovisades en bedömning av antalet asylsökande till Sverige för kommande år samt en beräkning av hur stor andel av dessa som antogs komma från utvecklingsländer enligt OECD-DAC:s klassificering. Därefter räknades den genomsnittliga vistelsetiden i Migrationsverkets mottagande fram. Endast kostnader för det första årets vistelse i Sverige klassificeras som bistånd. Det totala antalet dygn för asylsökande personer från biståndsberättigade länder multiplicerades sedan med kostnaden per person och dygn i mottagandetsystemet.

Utifrån de samtal med informanter rapportförfattarna haft framgår att modellen för att beräkna kostnaderna har vidareutvecklats i takt med att det skett förändringar av verksamheten. Från 2008 har Migrationsverkets arbete med återvändande förstärkts och inkluderat exempelvis re-integrationsinsatser i hemlandet, återetableringsstöd och utresor för självmant återvändande. I och med NIPU-reformens (ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden) genomförande 2006 samt införandet av en ny migrationsdomstol som andra instans efter ett överklagande, räknades tiden fram till beslut i

Migrationsdomstolen som bistånd. Detta eftersom det är först efter ett överklagande som det avgörs huruvida den asylsökande är skyddsbehövande eller ej. I tabell 1 ges en översikt av modellens grundläggande drag omkring år 2015.

Tabell 1: Modellens grundläggande drag för avräkningar ca 2015

Vilka personer omfattas?	Asylsökande från låg- och medelinkomstländer, oavsett om de blivit beviljade asyl eller ej. Kvotflyktingar som kommunplaceras.
Hur länge?	Maximalt 365 dagar, men bara fram till avslagsbeslut för avvisade asylsökande.
Vilka slags kostnader?	Mat och logi, transporter, medicinsk behandling, grundläggande utbildning och språkundervisning. Identifiering och transporter för kvotflyktingar. Insatser för frivilligt återvändande.
Kalkyl i budgetprocessen för uträkning av ODA	Modell med fyra variabler som baseras på de faktiska kostnaderna föregående år (kostnad per asylsökande per dygn, andel sökande från låg- och medelinkomstländer). Estimat för innevarande år (antal nya asylsökande och genomsnittlig längd i mottagningssystemet). Beräkning av kostnad i snitt för en kvotflykting under första året i Sverige.

Källa: Utrikesdepartementet (USTYR) Arbetspapper 2013-10-30.

Beräkningsmodellen för att räkna ut avräkningarnas storlek var känslig för både prognosen över antalet asylsökande från biståndsmottagande länder och den beräknade totala kostnaden för asylsökande (schablonberäknad dygnskostnad) i mottagandet som Migrationsverket presenterade. Ett exempel på detta kan hämtas från åren 2016–17.⁵ Vid inledningen av år 2016 (Q1) antogs antalet asylsökande under året uppgå till ca 103 000 (genomsnittsalternativet i prognosen) och den totala beräknade kostnaden till 17 miljarder SEK. Den sista publicerade prognosen för 2016 (Q4) låg på 29 000 asylsökande och en beräknad kostnad på knappt 4 miljarder SEK, det vill säga en revidering nedåt med mer än 13 miljarder SEK (Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognoser 2016).

⁵ Migrationsverket presenterade under dessa år olika prognoser som underlag för DAC-beräkningen i form av en bilaga i den kvartalsvisa ”Verksamhets- och utgiftsprognos”. Denna prognos innehöll i sin tur tre beräkningsalternativ varav ett hade företräde som ”Planeringsantagande”.

Därutöver finns också en kraftig volatilitet i den schablonberäknade dygnskostnaden – som ska återspegla vad en genomsnittlig asylsökande kostar Migrationsverket per dygn – vilket får genomslag i prognosen. Detta illustreras i prognoserna som gjordes av Migrationsverket för 2017. I prognosen som gjordes Q3 2016 beräknades dygnskostnaden till 736 SEK per dygn och asylsökande och nästföljande prognos (Q4) beräknades dygnskostnaden till 473 SEK.

Nästföljande år (2017) hade den först publicerade prognosen från Migrationsverket, Q1 2017, estimerat den schablonberäknade dygnskostnaden till 451 SEK per dygn, men i den reviderade och fastställda versionen till 839 SEK. Den totala beräknade kostnaden för asylmottagandet förändrades i motsvarande mån. Revideringen som gjordes (Q1 2017) förändrade exempelvis den totala beräknade summan för mottagande från 3,8 till 7,1 miljarder, det vill säga närmare en fördubbling.

Kostnaden som prognosticerades skulle avspegla genomsnittlig förväntad kostnad per asylsökande och dygn. Denna berodde i sin tur på en rad faktorer, som hur många asylsökande som var ensamkommande minderåriga, kostnaden för ett genomsnittligt asylboende, hur många som hade eget boende etc. I fallet med fördubblingen av den schablonberäknade dygnskostnaden handlade det dock om att myndigheten skiftade mellan två olika beräkningsmodeller. (Migrationsverkets verksamhets- och utgifts-prognoser 2016–2017, Landin 2017).

2.2.1 Modellen för avräkningarna förändras

I regeringens svar på Riksrevisionens rapport 2016:17 (skr. 2016/17:64) aviserades en större översyn av modellen för avräkningar. Detta återupprepades bland annat i budgetpropositionen för 2018. Modellen skulle justeras i enlighet med OECD-DAC:s revideringar, beslutade i oktober 2017. Den nya modellen tillämpas från och med 2019, men presenterades först i budgetpropositionen för 2020. Syftena var dels att skapa bättre planeringsförutsättningar för biståndet och därmed större långsiktighet, dels att säkerställa transparensen i systemet. Modellen bygger i korthet på följande komponenter:

- Det uppskattade antalet asylsökande personer från låg- och medelinkomstländer, som kommer ha befunnit sig högst tolv månader i Migrationsverkets mottagandesystem. I den nya modellen exkluderas exempelvis s.k. Dublinärenden, personer som sökt asyl vid flera tillfällen och sammanlagt befunnit sig i Migrationsverkets mottagandesystem i mer än tolv månader, samt de med lagakraftvunna avslagsbeslut.

- Prognosen på detta antal divideras med det totala antalet personer som förväntas befinna sig i mottagandesystemet.
- Den kvoten multipliceras sedan med kostnaderna inom utgiftsområde 8 Migration, anslagen 1:1 Migrationsverket (mottagandekostnader) och 1:2 Ersättningar och bostadskostnader.
- På motsvarande sätt tas kvoter fram för anslagen för exempelvis Rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål respektive anslag 1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden. Inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv ingår kostnader för etableringsersättning till nyanlända som deltar i Arbetsförmedlingens etableringsprogram.

Den tidigare modellen utgick från antalet nya asylsökande (från länder som uppfyllde kriterierna för bistånd) medan det nya systemet (tabell 2) utgår från antalet inskrivna i mottagandesystemet (som antas variera mindre). En annan skillnad är att kostnader till kommuner för mottagandet av kvotflyktingar exkluderas i den nya modellen.

Tabell 2: Modellens grundläggande drag för avräkningar, från 2019

Vilka personer omfattas?	Asylsökande från låg- och medelinkomstländer som finns i mottagandesystemet.
Vilka exkluderas?	Asylsökande som <i>först kommit</i> till ett annat säkert EU-land, återsökanden som funnits i <i>fler än 12 månader</i> i mottagandesystemet, personer som <i>överklagar avslagsbeslut till Migrationsöverdomstolen</i> .
Hur länge?	Maximalt 365 dagar, men bara <i>fram till</i> lagakraftvunnet avslagsbeslut för avvisade sökande.
Vilka slags kostnader?	För <i>asylsökande</i> : Mat och logi, undervisning för minderåriga, medicinsk behandling, introduktionsersättning. För <i>kvotflyktingar</i> : introduktionsersättning, därutöver vissa kostnader för rättsliga ombud och tolkar i processen.
Kalkyl i budgetprocessen för uträkning av ODA	Andelen avräkningsbara personer i mottagningssystemet multiplicerat med kostnaderna inom utgiftsområde 8 Migration, anslagen 1:1 Migrationsverkets mottagandekostnader och 1:2 Ersättningar och bostadskostnader. En kvot för anslag inom 1:5 Rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål och anslag 1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden.

Källa: Sweden In donor refugee costs (2019) och Budgetproposition 2019/20 Utgiftsområde 7.

Den nya modellen (tabell 2) förväntades skapa större förutsägbarhet och transparens, dock finns även nu en rad osäkerheter som beror på exempelvis kapaciteten i mottagningssystemet, samt ärendehantering hos myndigheten och Migrationsdomstolen. Beroende på väntetid kan antalet personer som uppfyller kriterierna för biståndsavräkning öka eller minska vilket ändrar avräkningsbara kostnader.

2.3 Andra OECD-länders tillämpning av reglerna

DAC:s ständiga statistiska arbetsgrupp (WP-STAT) har sedan 2017 arbetat med att stödja medlemsländerna i tillämpningen av det reviderade regelverket. I sin rapport (OECD-DAC, 2022a) drar arbetsgruppen slutsatsen att mycket av harmoniseringsarbetet har varit framgångsrikt. De 20 medlemsländer som redovisat hur de tillämpar reglerna har också fått sin metod validerad av sekretariatet.⁶ Arbetsgruppen pekar dock på behov av fortsatta förbättringar i rapporteringen rörande kostnader som inte faller inom definitionen, såsom kostnader efter avslag, kostnader som uppkommer efter tolv månadersperioden, kostnader för återvändande av flyktingar som nekats asyl (enbart kostnader för frivilligt återvändande innan avslag kan räknas som bistånd), integrationskostnader utöver uppehållskostnader samt vissa administrativa kostnader. På OECD:s webbsida presenteras ländernas tillämpning av reglerna.⁷ Protokoll från möten i DAC visar dock på betydande skillnader i hållning till regelverket bland medlemsländerna (OECD-DAC, 2022b, Item 3).

I rapporten (OECD-DAC, 2022, Appendix 5) framgår också att majoriteten av kostnaderna inom ”in-donor refugee costs” (930/1820) rapporteras i underkategorin ”Type of expenditures unspecified” (93010). Det är alltså svårt att i den gemensamma statistiken utläsa skillnader i vilken typ av kostnader som rapporteras.

Oavsett harmoniseringsarbetet är det således viktigt att påminna om att jämförelser länder emellan inte säger någonting om enskilda länders kostnader för samma åtaganden utan enbart de kostnader som länderna själva väljer att redovisa inom de ramar som sätts av regelverket.

⁶ Australien, Luxemburg (och Europeiska unionen) rapporterar inte flyktingkostnader i hemlandet som bistånd och alla länder offentliggör inte sin metod för kostnadsberäkning.

⁷ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/refugee-costs-oda.htm>

3 Sveriges avräkningar för migrationskostnader över tid

Sverige har avräknat migrationskostnader sedan 1991/92.⁸ Avräkningar för andra ändamål har dock gjorts sedan början av 1980-talet då det beslutades att utgifter som finansierades från andra delar av statsbudgeten men som kunde relateras till biståndet skulle ingå i biståndsramen (Arbetspapper UD USTYR 2013-10-30).

När det svenska biståndet kopplas till kostnader för flyktingmottagande med följande avräkningar har konsekvensen blivit en osäkerhet om hur mycket medel som kan nyttjas för övrig biståndsverksamhet under ett visst år. Detta beror på den svenska målsättningen att biståndsramen ska uppgå till en procent av BNI, där ökade avräkningar därför normalt minskar utrymmet för biståndsbudgeten (UO7). Den osäkerheten kan i sin tur ha effekter på det utbetalade biståndet och dess möjlighet att göra nytta i mottagarländerna. Denna risk har lyfts bland annat av Riksrevisionen (2016:17) samt av organisationer i det svenska civilsamhället.

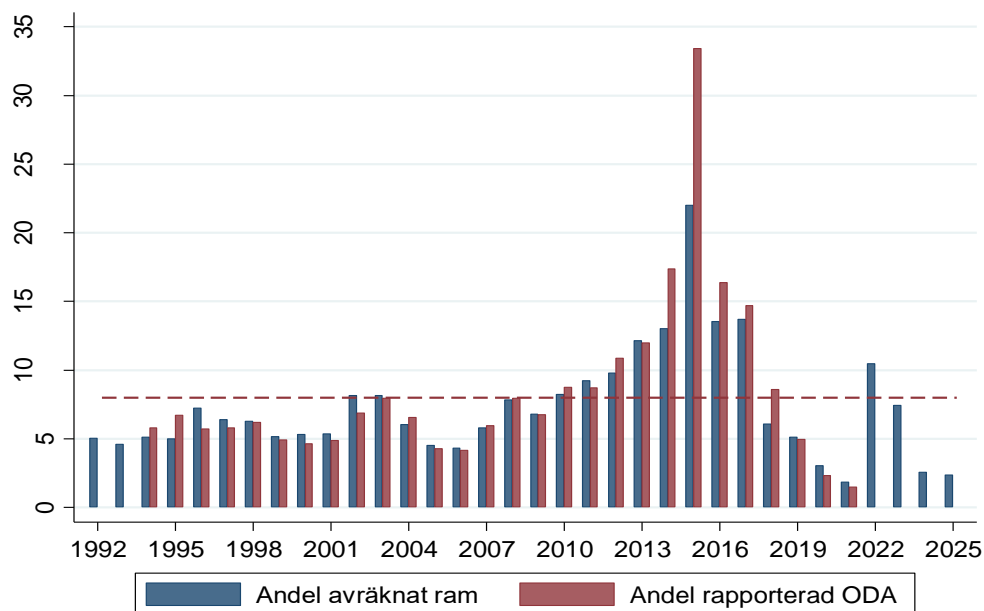
Det har också förts en politisk debatt där vissa partier menat att Sverige gör en alltför vid tolkning av DAC:s regler och därmed inkluderar mer än vad andra länder gör i sina avräkningar. Kritik har också riktats mot att systemet används som en slags dragspel där regeringar, när det är eller anses vara statsfinansiellt nödvändigt, kan öka avräkningarna. Över tid finns det visst belägg för att det statsfinansiella läget har förmått regeringar att justera avräkningarnas storlek. Ett tidigt exempel kan hämtas från 1990-talets inledning då systemet med avräkningar just hade införts. Den nyttillträdda borgerliga fyrklöverregeringen lät då i regeringsförklaringen meddela att: ”De asylkostnader som för närvarande täcks av biståndsmedel lyfts successivt ut.” och avsikten var att de skulle fasas ut (Regeringsförklaring 1991/92). Året därpå, mitt under en akut statsfinansiell kris gjordes en överenskommelse, den s.k. krisuppgörelsen, mellan fyrklöverregeringen och Socialdemokraterna som resulterade i att regeringen inte som aviserat i regeringsförklaringen tog bort avräkningarna för kostnaderna i asylmottagningen från biståndsbudgeten utan behöll dessa (Utrikesutskottets betänkande 15 1992/93).

⁸ En ytterst marginell avräkning gjordes from 1980/81 som avsåg ”Sveriges kostnader för överföring till Sverige av flyktingar från u-länderna avräknas från biståndsramen. Dessa utgifter, som budgetåret 1980/81 beräknas till ca 5 milj. kr., belastar f.n. arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel”. Proposition 1979/80:100.

3.1 Storleken på avräkningar för flyktingkostnader i Sverige

Rapporterat utfall för avräkningar för flyktingkostnader i Sverige sedan 1992 (rapportering i DAC från och med 1994) redovisas i figur 2. Den blå stapeln visar avräkningarna som andel av biståndsramen medan röd stapel visar migrationskostnadernas andel av totalt rapporterat bistånd till OECD-DAC. Den streckade linjen anger det i budgetpropositionen 2023 föreslagna taket på åtta procent av biståndsramen.

Figur 2: Migrationskostnader avräknat biståndsram respektive totala migrationskostnaders andel av totalt bistånd 1992–2025 (andelar)

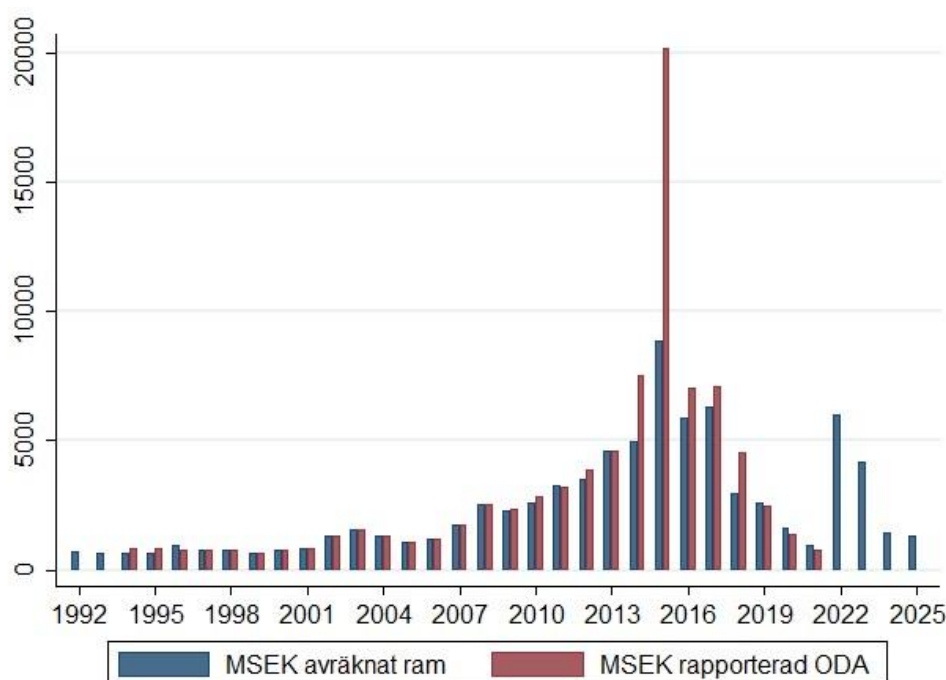


Källa: Beräkningar från utfall (till och med 2022), förslag (2023) och prognoser (2024–2025) i senast möjliga budgetproposition (Andel avräknat biståndsram) samt OECD-DAC, dataset "Tabell 1" (Andel rapporterad ODA).

Fram till 2009 varierade avräkningarna från biståndsramen (blå stapel) mellan som lägst 4,3 procent (2006) och som högst 8,1 procent (2002). Därefter ökade de till att som mest uppgå till 22 procent år 2015 för att sedan falla tillbaka till 1,8 procent 2021, den lägsta andelen sedan systemet med avräkningar infördes. Avräkningarna under 2022, till absolut största del beroende på Rysslands krig i Ukraina, uppgår till 10,5 procent. I budgetpropositionen för 2023 avsätts medel för flyktingkostnader i Sverige motsvarande 7,4 procent av vad som totalt budgeteras för biståndsändamål. Andelen beräknas understiga 3 procent för åren 2024 och 2025.

Andelen biståndsklassade migrationskostnader av totalt rapporterat bistånd till OECD-DAC (röd stapel) skiljer sig åt av ett antal redovisningstekniska orsaker, men framför allt på grund av att samtliga migrationskostnader som rapporteras som bistånd inte avräknas biståndsramen. Den största skillnaden syns år 2015 då 22 procent (8,9 miljarder) av biståndsramen (som det året budgeterades till 0,96 procent av BNI) avräknades för migrationskostnader. Till OECD rapporterades det året ytterligare drygt 11 miljarder i migrationskostnader (totalt 20,2 miljarder), vilket gav ett totalt rapporterat bistånd på 1,4 procent av BNI av vilka migrationskostnaderna utgjorde 33 procent. Figur 3 visar avräkningarna i miljoner svenska kronor (löpande priser).

Figur 3: Migrationskostnader avräknat biståndsram respektive totalt rapporterade migrationskostnader 1992–2025 (miljoner kronor)



Källa: Beräkningar från utfall (till och med 2022), förslag (2023) och prognoser (2024–2025) i senast möjliga budgetproposition (MSEK avräknat biståndsram) samt OECD-DAC, dataset "Tabell 1" (MSEK rapporterad ODA). Löpande priser.

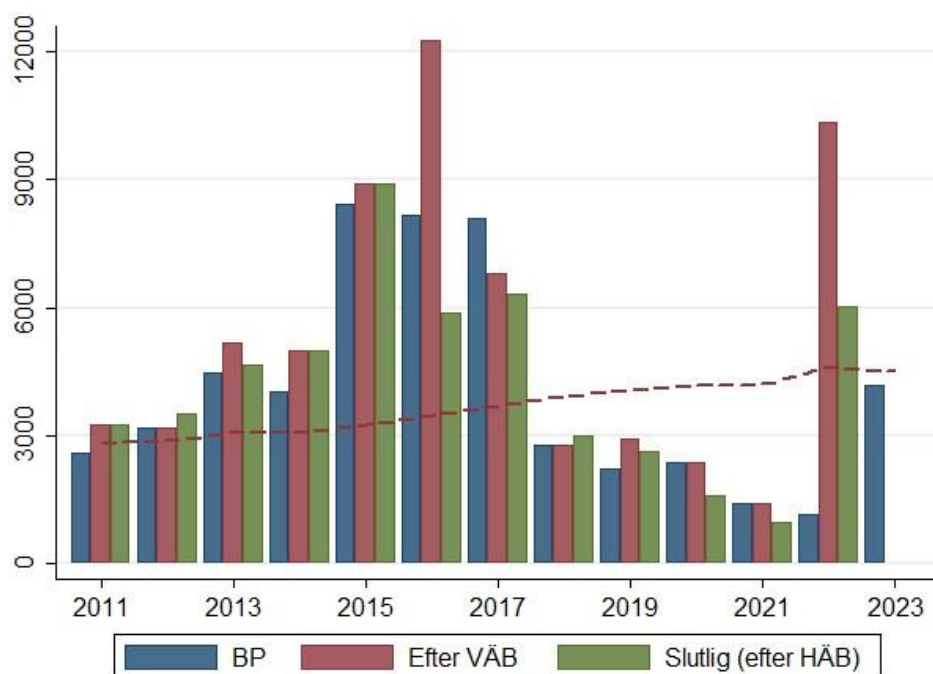
3.2 Budgeterade avräkningar

Figur 1, 2 och 3 använder utfallsdata (eller beräknade utfall) för respektive helår, det vill säga slutligt rapporterade migrationskostnader. Budgetåret innehåller dock ett antal budgetjusteringar fram till slutligt utfall. En första budget för biståndet (UO 7), inklusive biståndsram och avräkningar, läggs i och med budgetpropositionen innan årets start. I normalfallet (när det inte

läggs ”extra ändringsbudgetar”) sker budgetjusteringar, med eventuellt ändrade avräkningar, i två propositioner. Vårändringsbudgeten (VÄB) lämnas i april månad med beslut i juni. Höständringsbudgeten (HÄB) lämnas i normalfallet i september och beslutas i november. De svängningar som observeras mellan år fångar därmed inte alla justeringar i anslagen för ett utgiftsområde.

Figur 4 visar de totala migrationsrelaterade kostnader som avräknats biståndsramen efter respektive proposition sedan 2011. Den streckade linjen i figur 4 anger det i budgetpropositionen 2023 föreslagna taket på åtta procent av biståndsramen i miljoner kronor räknat.

Figur 4: Avräkningar, förändringar inom år, 2011–2023 (miljoner kronor)



Källa: Budgetproposition, vårändringsbudget samt höständringsbudget (olika år). Notera att ”Efter VÄB” för 2022 inkluderar av regeringen aviserade innehållna medel (9,2 mdr) som formellt inte ingick i VÄB. Streckat linje anger volymen för det i budgetpropositionen 2023 föreslagna taket på åtta procent av biståndsramen.

Som framgår av figuren har utgiftsområde 7 justerats åtminstone en gång per innevarande år under hela perioden. De största justeringarna före 2022 skedde år 2016 då regeringen i budgetpropositionen gjorde avräkningar med knappt 8,2 miljarder. På grund av en prognosticerad ökning av antalet flyktingar till Sverige ökades avräkningarna med 4,1 miljarder i VÄB till totalt 12,3 miljarder kronor. Efter ett drastiskt minskat antal asylsökande till Sverige återförde HÄB 6,4 miljarder till biståndsbudgeten, vilket innebar migrationsrelaterade avräkningar på knappt 5,9 miljarder som utfall för året.

I VÄB 2022 aviserade Regeringen en avräkning på 9,2 miljarder utöver de 1,2 miljarder som aviserats i budgetpropositionen för 2022. Skillnaden från tidigare ändringsbudgetar är dock att regeringen denna gång inte förde över medel från utgiftsområde 7 utan i stället begränsade utbetalningar av medel under utgiftsområdet (kallat ”limiter”). I sitt ändrade regleringsbrev (2022-04-13) erhöll Sida regeringsbeslut som villkor för utbetalningar uppgående till 6,9 miljarder. Resten, 2,3 miljarder, avsågs utgöra begränsningar av utbetalningar inom det multilaterala kärnstödet.

I regleringsbrevet till Sida lades begränsningarna relativt jämnt på olika anslagsposter, med mellan 12 och 48 procent av ursprungligen aviserade belopp, där det stora flertalet anslagsposter begränsas med nära 40 procent. Inom det multilaterala området lades begränsningarna huvudsakligen på klimat- och miljöfonder, samt på vaccin- och hälsofonder.

Dessa limiter minskade i nya regleringsbrev redan den 7 juni 2022 (inom fyra anslagsposter (ap): ap 5 Civilsamhälle, ap 13 Mänskliga rättigheter och demokrati, ap 26 Hållbar fred samt ap 34 Hållbar utveckling) med totalt 1,3 miljarder kronor och i augusti med omkring 2,9 miljarder. Under året har Sidas regleringsbrev ändrats totalt tolv gånger (senast noterad ändring den 1 september). I höständringsbudgeten gjordes slutligen överföringar som ger ett utfall på avräkningar för flyktingkostnader på totalt 6 miljarder kronor år 2022.

3.3 Vad styr fluktuationerna enskilda år?

För att besvara den frågan kan man vända sig till underlag för Migrationsverkets prognoser. Beräkningen utgår från en prognos för antalet inskrivna i mottagningssystemet, hur stor andel av dessa som kommer från biståndsberättigade länder och vilka typer av kostnader som enligt OECD-DAC:s kriterier ska räknas som bistånd. Migrationsverkets prognoser över antalet asylsökande är en av de viktigaste variablerna. Sedan 2015 görs dessa för innevarande år en gång i kvartalet. Över tid är prognosernas träffsäkerhet mycket varierande (Riksrevisionen 2016).

Variationen kvartalsvis i prognoserna för två av de parametrar som Migrationsverket prognosticerade 2015–2019, antalet beräknade asylsökande och kostnaderna för mottagning, visar tydligt att åren 2015 och 2016 var exceptionella, fast åt varsitt håll. År 2015 mer än fördubblades prognosen, och kostnaderna, för mottagandet mellan kvartal tre och fyra.

År 2016 skedde en stegvis kraftig nedskrivning av prognosen från myndigheten. Antalet prognosticerade asylsökande gick från ca 103 000 till 29 000 mellan första och sista kvartalet och kostnaderna för mottagnings-systemet minskades från drygt 17 miljarder till knappt 4 miljarder.

Migrationsverkets prognos den 7 februari 2022 blev snabbt inaktuell på grund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Den 11 mars redovisade Migrationsverket tre scenarion för antalet skyddssökande från Ukraina där huvudscenariot innebar att 76 000 ukrainare skulle söka sig till Sverige till och med juni 2022. I april ändrade Migrationsverket sin prognos till 80 000 för helåret 2022. I årets sista prognos, den 23 november, är huvud-antagandet 52 000 skyddssökande personer.

I Migrationsverkets så kallade planeringsantagande, myndighetens underlag för biståndsavräkningen, ökade det totala antalet som uppfyller kriterierna för biståndsavräkning från ca 5 000 i februari första kvartalet (innan den ryska anfallet inleddes) till närmare 53 000 i april 2022. Den växande gruppen utgörs av ukrainare samt tredjelandsmedborgare som vistats i Ukraina, och som genom massflyktsdirektivet omedelbart får ett tillfälligt uppehållstillstånd i Sverige.

I stället för biståndskostnader på knappt 700 miljoner i prognosen för första kvartalet, uppgick dessa kostnader till 6,4 miljarder andra kvartalet. Prognosen den 28 juli minskade antalet personer i mottagningsystemet till 38 400 (till fullo en följd av en förändrad prognos för skyddssökande från Ukraina) och en prognosticerad kostnad på 5,6 miljarder. Migrationsverkets sista prognos för året, den 23 november, beräknar totalen till 33 600 personer och 4,6 miljarder för helåret 2022.

3.4 Fluktuationer i andra OECD-länder

En kort rundfrågning till några av EBAs motsvarigheter i ett urval OECD-länder ger vid handen att Sverige inte är ensam om att förändringar i migrationskostnader påverkar biståndsbudgeten i övrigt. Som tabell 3 visar är detta ingenting som följer av OECD-DAC:s regelverk utan upp till respektive land att själv besluta om. Ett intryck, som knappast förvånar, är att länder som aktivt budgeterar för att nå ett volymmål upplever större påverkan än länder som redovisar kostnaderna som utfall i efterhand.

Tabell 3: Några OECD-länders budgeteffekter

	Påverkar flyktingkostnader resten av biståndsbudgeten?	Görs justeringar av biståndsbudgeten under innevarande år som svar på förändrade flyktingkostnader?
Danmark	Ja, volymmålet på 0,7 procent gör att dessa kostnader påverkar utrymmet inom andra områden.	Ja, en prognos görs i början av året. Har historiskt visat sig högre än utfallet, vilket inneburit att medel successivt tillförts övriga områden under året. En treårig justeringsmekanism möjliggör att kostnader kan fördelas under flera år.
Finland	Nej	Nej
Storbritannien	Ja, för att hålla volymmålet.	Ja, förväntade större inflöden innebär pausade utbetalningar.
Irland	Nej, då dessa kostnader sköts av andra departement.	Nej, främst beroende på ökande anslag över tid.
Island	Ja, i synnerhet underskattningar av dessa kostnader har inneburit att Island inte nått volymmålet med biståndet.	Nej, årsutfall inkluderas i redovisat bistånd.
Nederländerna	Ja, flyktingkostnaderna ingår i samma budget och årliga fluktuationer i dessa påverkar övriga poster.	Ja. En vår- och en höstprognos över antalet flyktingar leder till justeringar av övrigt bistånd.
Tyskland	Nej, inte per automatik.	Nej

Not: De ställda frågorna var "Does the counting of in-donor costs affect "the rest of" the ODA-budget in that increased costs more or less automatically lead to reductions in other areas?" samt "Do you make within-year adjustments of the aid budget due to changes in in-donor costs?"

3.5 Migrationskostnader i Sverige och andra OECD-länder

Ibland sägs att Sverige använder möjligheten att redovisa migrationskostnader i större utsträckning än andra länder inom OECD. I en jämförelse med ett 20-tal länder hamnade Sverige näst högst efter Schweiz i andel av ODA 2006–2010 (OECD DAC 2016). Tabell 4 visar snittandelen för åren 2010–2020 för de OECD-länder som redovisar data för samtliga dessa år. Även dessa år ligger Sverige högt (plats 4 av 21 länder).

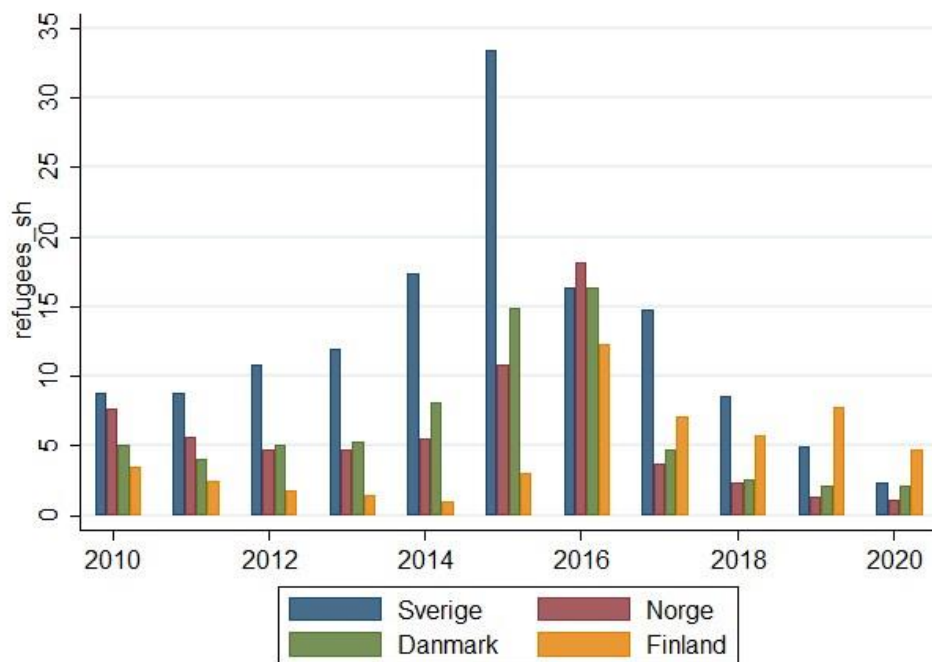
Tabell 4: Migrationskostnader som andel av totalt bistånd, snitt 2010–2020 (procent)

Land	Andel	Land	Andel
Greece	17,6	<i>DAC Countries, Total</i>	5,5
Italy	15,9	Czech Republic	5,3
Switzerland	13,7	Finland	4,6
Sweden	12,6	France	4,5
Netherlands	10,8	United States	3,8
Austria	10,7	Spain	3,7
Germany	8,9	New Zealand	3,5
Belgium	8,2	Ireland	2,1
Canada	7,7	United Kingdom	1,8
Denmark	6,4	Portugal	0,9
Norway	6,0	Japan	0,0

Not: Procentuell andel rapporterade "in-donor refugee costs" till OECD, av totalt rapporterat bistånd, genomsnitt för åren 2010–2020. Endast länder som redovisar data för samtliga elva år ingår i jämförelsen.

Källa: "DAC 1" dataset, serierna Aidtype 1820, refugee costs, samt 1010, total ODA.

Figur 5: Migrationskostnader av totalt bistånd 2010–2020 (andelar)



Not: Totalt rapporterade "in-donor refugee costs" till OECD, som procentuella andelar av totalt rapporterat bistånd.

Källa: "DAC 1" dataset, serierna Aidtype 1820, refugee costs, samt 1010, total ODA.

En jämförelse med tre nordiska grannländer för åren 2010–2020 (figur 5) visar att Sverige, undantaget de allra senaste åren, redovisar betydligt högre kostnader för asylsökande i hemlandet som andel av sitt totala bistånd.

Skillnader mellan länder beror självklart på antalet asylsökande till respektive land, men också på skillnader i mottagningskostnader och i vilken utsträckning länder väljer att redovisa dessa. Tabell 5 visar Danmark, Finland, Norge och Sveriges respektive andel asylmottagande av det totala antalet mottagna i dessa fyra länder (översta panelen). Av tabellen framgår att Sverige sedan 2010 har mottagit mellan 64 och 73 procent av det gemensamma antalet mottagna asylsökande.

Tabell 5: Andelar asylsökande och kostnader redovisade som bistånd

	2010	2012	2014	2015	2016	2017	2018	2020
Andel asylsökande (1)								
Danmark	10 %	10 %	13 %	8 %	14 %	8 %	11 %	7 %
Finland	6 %	5 %	3 %	13 %	13 %	13 %	14%	14%
Norge	20 %	15 %	10 %	13 %	8 %	9 %	8%	6%
Sverige	64 %	70 %	73 %	66 %	65 %	69 %	67%	73 %
Andel rapporterade asylkostnader (2)								
Danmark	18 %	17 %	17 %	13 %	20 %	11 %	9 %	18 %
Finland	6 %	3 %	1 %	1 %	7 %	7 %	8 %	19 %
Norge	31 %	19 %	14 %	13 %	35 %	12 %	12 %	15 %
Sverige	46 %	61 %	68 %	73 %	38 %	71 %	71 %	48 %
Kvot kostnad/antal (2/1)								
Danmark	1,74	1,79	1,29	1,53	1,46	1,25	0,84	2,76
Finland	0,94	0,58	0,33	0,10	0,51	0,54	0,56	1,32
Norge	1,54	1,20	1,36	1,00	4,41	1,26	1,42	2,45
Sverige	0,72	0,88	0,93	1,11	0,58	1,02	1,07	0,65

Not: Antal asylsökanden till respektive land som andel av ländernas totala antal (övre panelen). Rapporterat bistånd för asylsökanden som andel av ländernas sammanlagda rapportering (mittensta panelen). Kvoten mellan andel bistånd och andel asylsökanden (nedre panelen).

Källor: Eurostat, "Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex – annual aggregated data (rounded)", MIGR_ASYAPPCTZA samt OECD-DAC dataset "Tabell 1", serie Aidtype 1820.

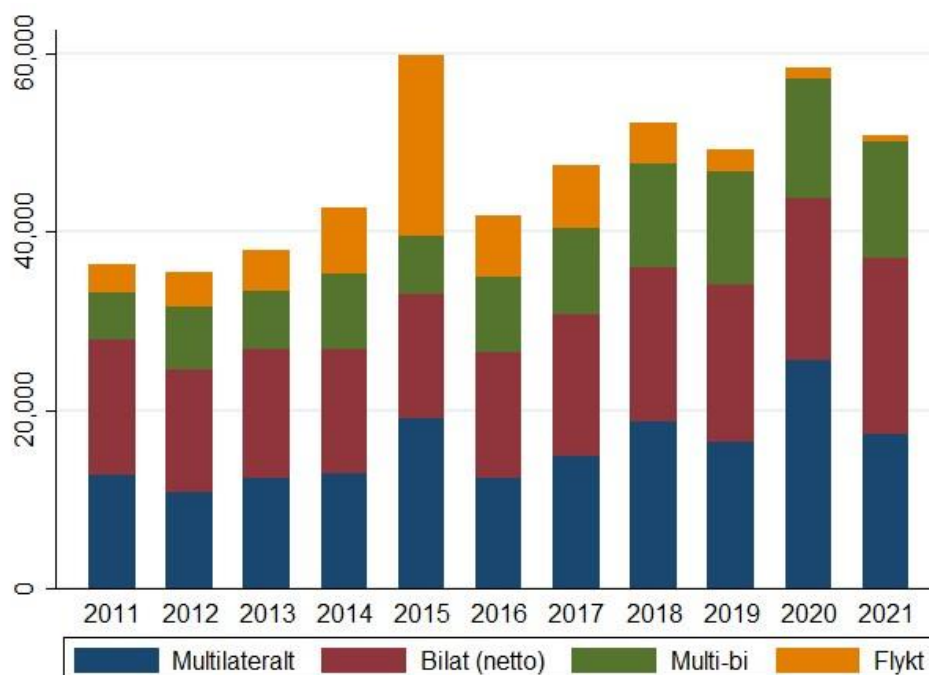
Tabellen visar också respektive lands redovisade bistånd för detta mottagande, också som andel av de fyra länderna (mittensta panelen). Sverige har redovisat mellan 38 och 73 procent av ländernas totala rapporterade kostnader för asylsökande. Den nedersta delen i tabellen visar kvoten mellan andelen kostnader och andelen asylmottagande. En kvot större än 1 innebär att man redovisar en kostnadsandel som är högre än andelen asylsökande. Det behövs en mer detaljerad studie för att hävda att länder med kvoter större än 1 "överkompenserar" jämfört med sina nordiska grannländer. Resultaten i tabellen ger dock inget stöd för att Sveriges rapporterade kostnader skulle vara oproportionerligt stora i förhållande till antalet asylsökande. Sannolikt är det ändå så att problem med undanträngningseffekter är större ju större andel bistånd som avräknas, i synnerhet om sådana avräkningar sker med kort framförhållning.

4 Biståndet efter avräkningar, 2015 och 2022

Migrationskostnader rapporteras som bilateralt bistånd utan specificerat mottagarland ("bilateral, unspecified"). Ökade kostnader innebär alltså, allt annat lika, att volymen och andelen av det bilaterala biståndet ökar.

Figur 6 visar Sveriges till DAC rapporterade totala bistånd (löpande miljoner kronor) för år 2011–2021. Det bilaterala biståndet inkluderar öronmärkt bistånd från Sida som kanaliseras genom multilaterala organisationer, så kallat multi-bi-bistånd, samt migrationskostnader i givarlandet. Det bilaterala biståndet utgörs alltså av de tre översta kategorierna. Multilateralt bistånd utgörs av kärnstöd till multilaterala organisationer. Det multilaterala biståndet bereds av Utrikesdepartementet och beslutas av regeringen.

Figur 6: Sveriges totala bistånd, 2011–2020, (miljoner kronor, löpande priser)



Källa: "DAC 1" dataset.

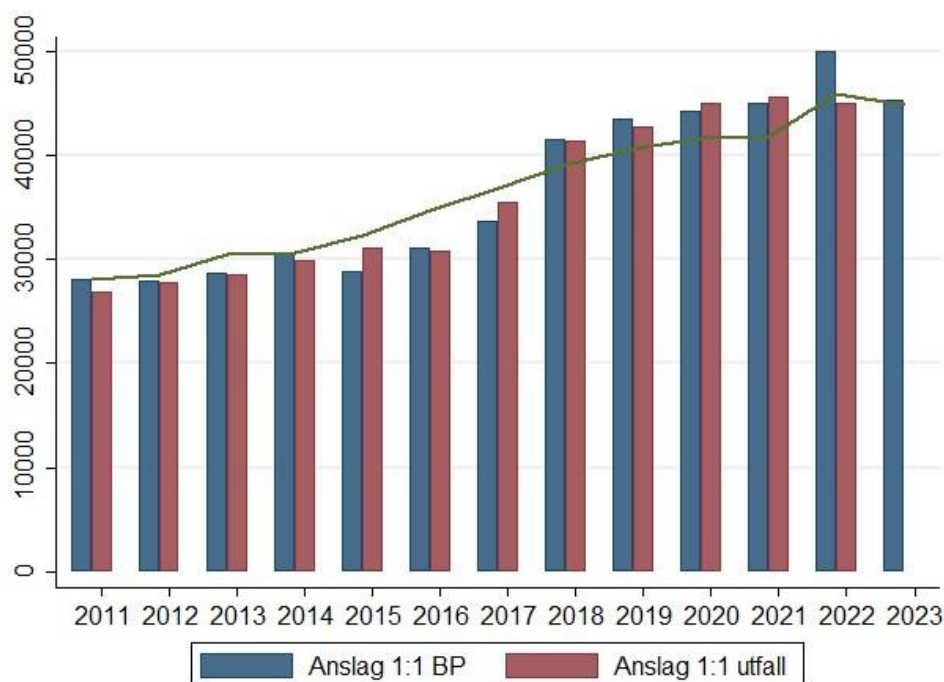
I figuren framgår tydligt ökningen av det totala biståndet 2015, driven av migrationskostnader, som också innebar att det rapporterade biståndet uppgick till 1,4 procent av BNI det året. Något oväntat kan det noteras att

även det multilaterala biståndet ökade år 2015 vilket medförde att det totala bilaterala biståndets andel av det totala biståndet år 2015 var närmast oförändrat jämfört föregående och följande år.

Figuren visar ökningen i multilaterala bidrag med 7 miljarder år 2015 (från 13 miljarder 2014 till 19 miljarder 2015 för att falla till drygt 12 miljarder 2016). Det framgår också att det bilaterala biståndet, med flyktingkostnader och multi-bi borträknat (det vill säga enbart röd stapel), i kronor räknat i stort sett har varit oförändrat under 2012–2016. De ökade avräkningarna för flyktingkostnader under åren runt 2015 finansierades således inte med neddragningar utan snarare, som en effekt av enprocentsmålet, genom uteblivna ökningarna.

Ovanstående använder data rapporterad till DAC. Denna data redovisar inte särskilda strategier eller anslag. Motsvarande bild framstår dock minst lika tydligt om vi tittar på det anslag som i allt väsentligt kan sägas utgöra kärnan i biståndet, anslag 1:1 Biståndsverksamhet.⁹ Figur 7 redovisar storleken på anslag 1:1 i respektive års budgetförslag respektive årsutfall.

Figur 7: Anslag 1:1, biståndsverksamhet, 2011–2023 (miljoner kronor)



Källa: Budgetpropositioner (olika år). Streckad linje är en indexlinje för hur anslag 1:1 hade utvecklats om det sedan 2011 hade förändrats på samma sätt som biståndsramen.

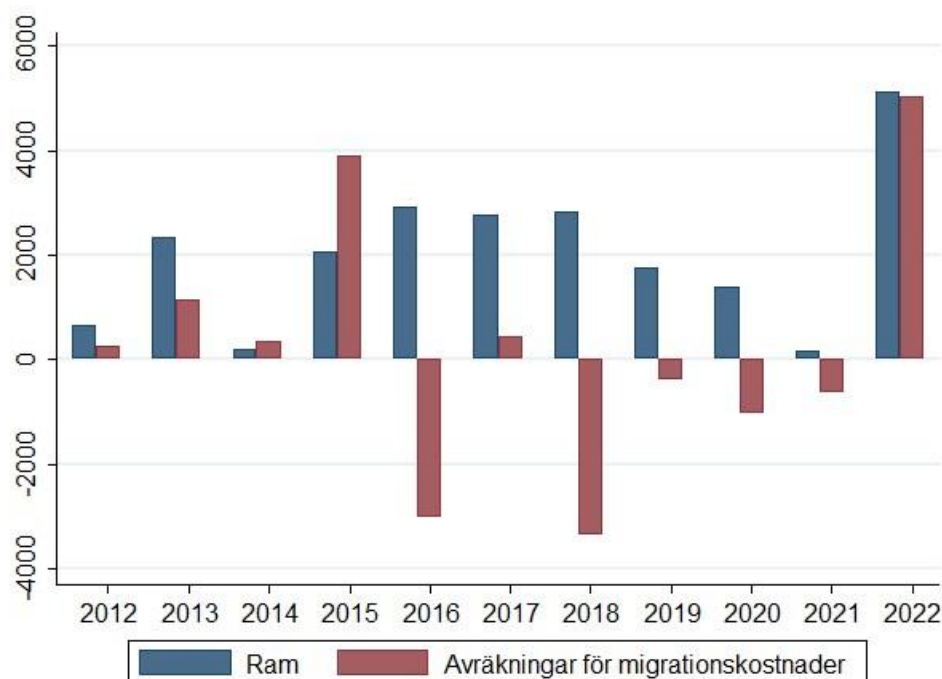
⁹ Utgiftsområde 7 innehåller sex anslag: 1:1 Biståndsverksamhet, 1:2 Sidas förvaltningsanslag, 1:3 Nordiska Afrikainstitutet, 1:4 Folke Bernadotteakademien, 1:5 Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete, 1:6 EBA.

I figuren finns också en linje som visar hur anslag 1:1 hade utvecklats om det hade haft samma procentuella förändring som biståndsramen sedan 2011.

Den uteblivna ökningen år 2015–2017 framstår tydligt, likaså att anslag 1:1 från och med år 2018 utgjort en större andel av biståndsramen än tidigare år under 2010-talet. Detta ändrades dock genom de större avräkningar under 2022 samt i budgetpropositionen för 2023.

Ett alternativt sätt att studera om justeringar i avräkningar ryms i den volymökning som normalt följer av ökande BNI är att jämföra biståndsramens och avräkningarnas utveckling år för år. Som framgår av figur 8 har, åtminstone sedan 2012, ökningarna i biståndsredovisade kostnader för asylsökanden till Sverige (röd stapel) rymts inom den totala volymutvecklingen (blå stapel) för alla år utom 2014 och 2015.

Figur 8: Årsvisa skillnader i biståndsram och avräkningar för migrationskostnader, 2012–2022 (miljoner kronor)



Not: Skillnad mot föregående år avseende biståndsramens utveckling och slutligt redovisade avräkningar för migrationskostnader. Källa: Budgetpropositioner (olika år).

5 Avslutande kommentarer

Denna översikt visar att Sveriges avräkningar för migrationskostnader i hemlandet sedan 1992 har varierat kraftigt mellan åren. I synnerhet i samband med Syrienkrisen och det stora mottagandet (2015) och Rysslands krigföring i Ukraina (2022) har dessa avräkningar varit betydande.

I inledningen nämndes att ingen analys görs av effekter utöver vad som kan spåras i tillgänglig kvantitativa data. Att oförutsedda svängningar (volatilitet) i bistandsflöden har negativa effekter är dock ett väletablerat forskningsresultat (t.ex. Östlund 2018, Chauvet och Guillaumont 2009). Variationer i avräkningar leder till en osäkerhet om storleken på biståndets övriga delar under ett visst år. Det finns risk för att en sådan oförutsägbarhet i finansieringen påverkar verksamhet negativt och att påverkan är större ju kortare framförhållningen är, inte minst vid justeringar under budgetår. Om variationerna också leder till, ibland upprepade, omförhandlingar av avtal är detta behäftat med ytterligare effektivitetskostnader.¹⁰

I samtal med informanter noteras att limiternas införande under 2022 inneburit en mängd justeringar av planerad verksamhet eller omförhandlingar av avtal, vilket skapat en betydande arbetsbörda inom såväl Sida som deras samarbetsorganisationer. Oavsett om en del medel efter regeringsbeslut har kunnat betalas ut är ett rimligt antagande att verksamheten påverkats negativt.

I aggregat har dock avräkningarna hittills tenderat att rymmas inom den ökning av biståndet som volymmålet leder till. I volymer har effekterna därför snarare bestått av uteblivna ökning och därmed indragen planerad verksamhet än indragen pågående verksamhet.

¹⁰ Data i OECD-DAC innehåller datum för insatsernas enligt kontraktet förväntade start- och slutdatum. Den genomsnittliga kontraktlängden, mätt i månader mellan dessa två datum, varierar mellan 20 och 29 månader för åren 2010–2020. Vi ser inget stöd för att kontraktslängden blir kortare under åren runt 2015. Det bör dock noteras att dessa kontraktslängder använder just utfallsdata. Det går här alltså inte att fånga om insatsen under året omförhandlats för att slutligen landa i en ”genomsnittlig” avtalslängd. Då vi utifrån dokumentstudier inte kan se i vilken utsträckning avtalsomförhandlingar skedde under 2015 och 2016, kan vi inte med grund i denna underlagsrapport göra några jämförelser med de ökade avräkningarna för 2022.

Reglerna för hur avräkningarna ska gå till och modellen som ligger till grund för detta har blivit tydligare under senare år och inte minst sedan DAC:s översyn av regelverket 2017. Transparensen i systemet torde därmed ha förbättrats.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2023 föreslagit ett avvecklat enprocentsmål. En möjlig konsekvens av detta kunde vara att systemet med avräkningar helt upphör. Utan ett volymmål för biståndet kan man låta de migrationskostnader som redovisas som bistånd landa i sitt årliga utfall och tillsammans med övrigt bistånd leda till ett totalt rapporterat bistånd som blir vad det blir.

I budgetpropositionen föreslås dock en total volym på det svenska biståndet som ska inkludera migrationskostnader, samt att andelen migrationskostnader av denna volym som mest ska utgöra åtta procent. Frågan om migrationskostnadernas effekter för det övriga biståndet kommer därför fortsatt vara aktuell, även om den direkta påverkan, i synnerhet vid kraftigt skiftande antal migranter, kan förväntas bli mindre.

Referenser

Budgetpropositioner (olika år).

Chauvet, L. och P. Guillaumont, (2009). Aid, volatility, and growth again: When aid volatility matters and when it does not. *Review of Development Economics*, 13, 452–463.

Devex (2017). Debating the rules: What in-house refugee costs count as aid? Abby Young-Powell.

Hesemann, J., H. Desai and Y. Rockenfeller (2021): Financing for Refugee Situations 2018–19, OECD, Paris.

Hynes, W. and S. Scott (2013). The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticism and a Way Forward, IIS Discussion Paper 437/ October, Trinity Collage, Dublin, Ireland.

Landin, Staffan (2016). Är det bistånd? En granskning av Sveriges avräkningar från biståndet. Concord Sverige.

Landin, Staffan (2017). PM ang. de två beräkningsmodellerna av dygnskostnaderna för asylmottagande 2016, 2017 och 2018. Hämtad från: <http://staffanlandin.se/wp-content/uploads/PM-fo%CC%88rklaring-till-dygnskostanden.pdf>

Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognoser, kvartalsvis 2015–2022.

OECD-DAC (2005). Aid to Refugees in Donor Countries: Chronology and References, DCD/DAC/STAT (2005)13.

OECD-DAC (2016). ODA reporting of in-donor country refugee costs. Members' methodologies for calculating costs.

OECD-DAC (2017). Clarifications to the statistical reporting directives on in-donor refugee costs, DCD/DAC(2017)35/FINAL, 31 oct 2017.

OECD-DAC (2018). Official Development Assistance: What is ODA?, DCD, Paris.

OECD-DAC (2022a). Report on the implementation of the Clarifications on ODA reporting of in-donor refugee costs, DCD/DAC(2022)1/FINAL, 15 June 2022.

OECD-DAC (2022b). Summary Record of the 1109th DAC meeting held on 5 and 6 July 2022, DCD/DAC/M(2022)9/FINAL, 27 October 2022.

Regeringens skrivelse 2016/17:64, Riksrevisionens rapport om förutsägbarhet och långsiktighet inom biståndet, 8 december 2016.

Riksrevisionen (2016). Ett förutsägbart bistånd: trots en osäker finansiering.

Utrikesdepartementet (USTYR) Arbetspapper 2013-10-30.

Östlund, N. (2018). How predictable is Swedish aid? A study of exchange rate volatility, EBA rapport 2018:03, Expertgruppen för biståndsanalys, Sverige.