

## Migration och utveckling Biståndets roll

Det finns ett ömsesidigt samband mellan migration och utveckling: migration påverkar ekonomisk utveckling medan ekonomisk utveckling formar migration. Detta samband får stor betydelse för ekonomins utformning bland världens låg- och medelinkomstländer. Utvandring kan i vissa fall driva på och i vissa fall bromsa in den ekonomiska tillväxten i migranternas hemländer. Förflyttningar inom landet kan förbättra välfärden, eller försämra den, samtidigt som ekonomisk utveckling både kan minska och öka utvandringstakten. Utfallen beror till stor del på sammanhanget, och på vilken politik som bedrivs såväl i ursprungsländerna som i destinationsländerna.

I kunskapsöversikten *Migration and development: The role for development aid* (2019:5) sammanfattar professor Robert E.B. Lucas vid Bostons universitet det aktuella forskningsläget i fråga om sambanden mellan migration, ekonomisk utveckling och bistånd.

### VANLIGA MISSUPPFATTNINGAR

Det förekommer ett antal vanliga missuppfattningar som genomsyrar debatten om sambanden mellan migration och utveckling, och som riskerar att vilseleda de politiska besluten.

#### *Migrationens storlek och mönster*

Antalet internationella migranter har ökat, men detta förklaras delvis av Sovjetunionens sönderfall, och andelen av världens befolkning som lever utanför sitt ursprungsland har knappt ökat sedan dess. Samtidigt är det felaktigt att betrakta internationell migration som en tillfällig och övergående anpassning.

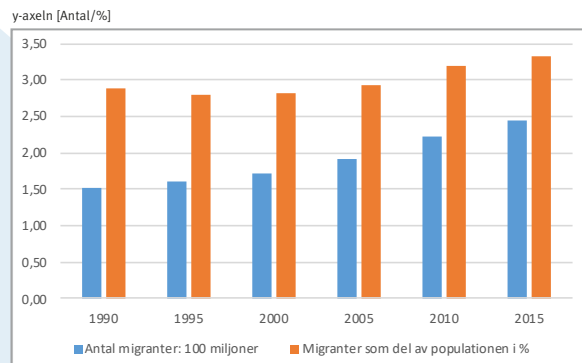
Den kraftiga ökningen av antalet asylsökande som försökt att ta sig till Europa och USA de senaste åren har lett

till en missuppfattning om att flyktingar är koncentrerade i höginkomstregionerna. I själva verket befann sig 2017 hela 85 procent av världens flyktingar i utvecklingsländerna, varav en oproportionerligt stor andel fanns i låginkomstländerna. Dessutom är antalet internflyktingar, som nästan uteslutande finns i utvecklingsländer, mer än 50 procent fler än antalet internationella flyktingar.

Inkomstskillnaderna har ökat, såväl inom som mellan länder. Forskning pekar tydligt på ett samband mellan internationell migration och ökade inkomstskillnader, mätt i BNP per capita eller i genomsnittliga löner. En betydande andel av världens internationella migranter, nästan 40 procent, befinner sig emellertid i utvecklingsländer, varav hälften i låginkomstländer eller lägre medelinkomstländer.<sup>1</sup> Bortsett från migrationen till Gulfstaterna är det rela-

tivt få migranter från låginkomstländer eller lägre medelinkomstländer som lyckas ta sig till höginkomstregionerna. För lågutbildade personer i låginkomstländer är chansen minimal att lyckas migrera till ett höginkomstland.

**Figur 1. Antal migranter i världen: 1990 - 2015**



Källa: *Trends in the International Migrant Stock: The 2017 Revision. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017).*

Migrationen idag är störst från länder med medelhög BNP per capita. Att migrationen ökar parallellt med den ekonomiska utvecklingen i utvecklingsländer är ett fenomen som brukar kallas ”migrationspuckeln”. Detta har fått många att dra slutsatsen att fattiga länders ekonomiska utveckling kommer fortsätta leda till ökade migrationsströmmar. Det är dock inte självklart att dagens låginkomstländer över tid kommer följa samma mönster som sina mer välbeställda motsvarigheter. Studier indikerar snarare att en möjlig migrationspuckel inträffar inom ett stort intervall av inkomstnivåer, som i hög grad beror på olika länders förutsättningar.

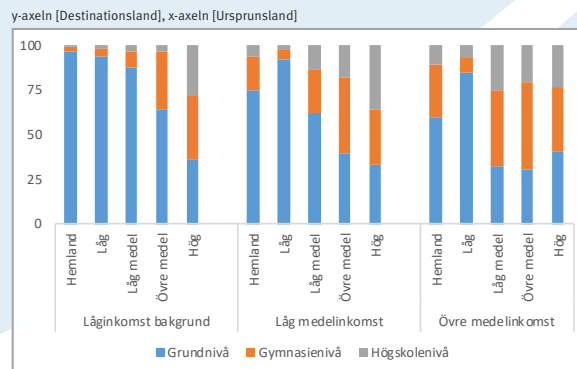
### Brain-drain vs. brain-gain

Forskning indikerar att en förklaring till varför migration skulle öka i takt med ökade inkomstnivåer är att utvecklingen går hand i hand med högre utbildningsnivåer. Personer med

högre utbildning är mer benägna att emigrera. I den mån OECD-länderna är intresserade av att ta emot flervälutbildade migranter kan därför farhågor om migrationspuckeln ses som missriktade. Och att neka låginkomstländer bistånd av oro för växande migrationstryck skulle, i vilket fall, bara skjuta upp en möjlig migrationspuckel.

”Brain-drain”, eller utvandring av högutbildade, brukar dock betraktas som negativt för utvecklingsländerna. Huruvida emigration av högutbildade faktiskt är skadligt för hemlandet beror däremot på en rad faktorer, t.ex. hur effektivt man skulle ta tillvara på de högutbildade personernas kompetens om de stannade kvar och hur högre utbildning finansieras i hemlandet. Kostnader måste också vägas mot fördelarna med att ha en högutbildad diaspora. Fördelarna kan till exempel vara högre motivation för kvarvarande befolkning att utbilda sig, ökad bilateral handel med mottagarländerna, ökade remitteringar, inflöde av ny teknik och positiva idéer, och eventuell återinvandring av högutbildade som skaffat sig ny kompetens utomlands, så kallat ”brain-gain”.

**Figur 2. Utbildningsfördelning inom bilateral migration (%)**

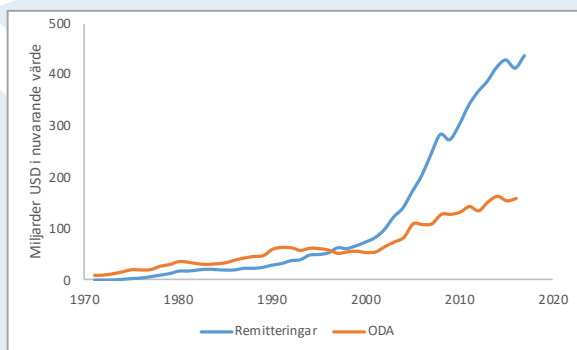


Källa: *The DIOC-E database at <http://www.oecd.org/els/mig/dioc.htm>*

### Migration och remitteringar

Det sammanlagda värdet av officiellt registrerade remitteringar har nästan sexdubblats sedan millennieskiftet och är nu mer än dubbelt så stort som det offentliga utvecklingsbiståndet.<sup>2</sup> Det är dock oklart hur stor del av ökningen som reflekterar en faktisk ökning av remitteringar. Ökningen kan till viss del bero på ändrade definitioner samt på åtgärder för att motverka remitteringar genom icke-deklarerade transaktioner via informella kanaler. Det är framförallt kostnaderna för att skicka pengar till hemlandet, och svårigheter som skapas av bankregleringar i olika länder som hindrar remitteringar via mer formella överföringstjänster. Kostnaderna har sjunkit, men mellan vissa länder är de fortfarande höga. Ofta ligger de en bra bit över målet om att inte överstiga tre procent av remitteringsbeloppet som anges i FN:s globala mål för hållbar utveckling.

**Figur 3. Remitteringar och ODA till utvecklingsländer**



Källa: World Development Indicators at [databank.worldbank.org/data/](http://databank.worldbank.org/data/).

Politiker i ursprungsländer betraktar ofta de internationella remitteringarna som en resurs som borde utnyttjas. Klagomål över att remitteringar inte investeras är vanli-

ga. Sådana klagomål är dock missriktade. För det första är det faktiskt vanligt att remitteringarna investeras, framför allt i utbildning och boende. Kollektiva remitteringar genom organisationer tenderar att investeras i exempelvis infrastruktur. För det andra är remitteringar från enskilda personer privata överföringar; även om beslutsfattare vill öka investeringarna i landet är det inte självklart varför remitteringsmottagarna ska förväntas ta det ansvaret. Däremot kan de som mottar remitteringar avskräckas från att investera pengarna om det saknas offentliga satsningar på lokal infrastruktur.

### Intern migration och utveckling

Intern migration, migrationen inom länder, är betydligt mer omfattande än de internationella förflyttningarna. Intern migration är avgörande för att underlätta ekonomins industriella utveckling från att vara företrädesvis jordbruksdominerad. Ändå får inflyttning från landsbygden till städerna ofta "skulden" för den snabba urbaniseringen och de problem som det kan medföra i länder där urbaniseringsgraden fortfarande är låg. Det är dock inte säkert att det är en reell inflyttning som bär ansvaret. En betydande andel av urbaniseringen beror på den naturliga befolkningsökningen, som leder till att byar blir städer och att större städer breder ut sig och på så vis lägger under sig och inkluderar kringliggande områden.

## POLICY I URSPRUNGLÄNDER

Viktiga faktorer som driver på utvandring från utvecklingsländer är bl.a. att migranternas ursprungsländer misslyckas med att skapa jobb och förbättra levnadsvillkoren, och misslyckas med att skydda sina invånare från våld och att fördela vinsterna av ekonomisk utveckling. Dessa faktorer får även betydelse för om migrationen gynnar eller skadar den ekonomiska utvecklingen, och kan i sin tur påverkas av insatser på arbetsmarknads-

och utbildningsområdet, infrastruktursatsningar och makroekonomisk politik som påverkar effekterna av global teknikutveckling och klimatförändringar. Mot denna bakgrund behöver utvecklingsländer bli betydligt mycket bättre på att beakta migration i den nationella politiken. Idag sker detta i mycket låg utsträckning.

Avstånd är en faktor som begränsar såväl intern som internationell migration, och personer från avlägset belägna landsbygdsområden kan ha svårt att hitta ett nätverk av personer från samma område när de flyttar till en stad. Avlägset belägna områden blir därför mer isolerade från utveckling som sker i landets ekonomiska centra. Detta försvårar inte bara en effektiv matchning på arbetsmarknaden, utan leder också till stora inkomstskillnader, där den extrema fattigdomen koncentreras till landsbygdsområdena. Därför är det viktigt både för ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning att undanröja hinder för migration till städerna. Ökad tillgång till skolor på landsbygden och högre utbildningskvalitet kan vara avgörande i detta sammanhang.

Klimatförändringar påverkar migrationen på två sätt: direkt, genom mer frekventa naturkatastrofer, och indirekt, genom förändrade försörjningsmöjligheter. Klimatförändringar leder i första hand till ökad intern migration, vilket bland annat resulterar i urbanisering. Klimatförändringar är ett oförnekligt faktum och det finns ett akut behov av att planera för dess konsekvenser.

## POLICY I VÄRDLÄNDER

Internationell migration påverkas av en rad faktorer, och de mottagande höginkomstländerna bör gemensamt arbeta för att säkerställa en samstämmig politik som tar hänsyn till effekter för och av migration. Även här finns utrymme för förbättring. Handelspolitik, investerings-

strategier och förebyggande av humanitära katastrofer eller naturkatastrofer är exempel på områden där effekter för och av migration bör beaktas.

Utformningen av socialförsäkringssystem har betydelse för migrationsströmmar. Studier visar tydligt att bilaterala migrationsströmmar är större till länder med mer generösa socialförsäkringar. Detta gäller dock enbart migranternas val av plats; det är oklart om mer generösa sociala förmåner ökar det totala antalet migranter. Politiska påtryckningar kan dock leda till att sociala förmåner minskar för att man inte vill ha ett betydligt mer generöst system än andra potentiella värdländer. Sammantaget kan detta fenomen leda till ett allmänt tryck att minska socialförsäkringarnas generositet i värdländer, ett så kallat "race to the bottom".

När det gäller fattigdomsbekämpning är det sannolikt temporär arbetskraftsmigration av lågutbildade arbetstagare som har störst potential att minska fattigdom i ursprungsländerna. Detta har visat sig tydligt i den stora arbetskraftsmigrationen som går till Gulfstaterna. När lågutbildade arbetstagare emigrerar uppstår arbetskraftsbrist i hemlandet, vilket gynnar lågutbildade personer som stannar kvar. Remitteringar från lågutbildade arbetstagare går till familjer med låga inkomster, och det har visat sig att remitteringar är som högst när migranterna har för avsikt att återvända hem.

Det politikområde i höginkomstländer som kunskapsöversikten främst fokuserar på är det offentliga utvecklingsbiståndet (nedan kallat bistånd), vilket diskuteras i nästa avsnitt.

## MIGRATION OCH BISTÅND

Att begränsa internationell migration har blivit en allt vanligare målsättning med bistånd. Detta bör dock aldrig

vara den enda målsättningen. Enligt OECD:s definition ska offentligt utvecklingsbistånd bland annat ”i första hand ges för att främja den ekonomiska utvecklingen och välståndet i utvecklingsländer”. Bistånd som tar sikte på att begränsa migration uppfyller inte alltid den definitionen. Hittills har bistånd dessutom visat sig vara ett trubbigt verktyg för att styra migrationen i en viss riktning.

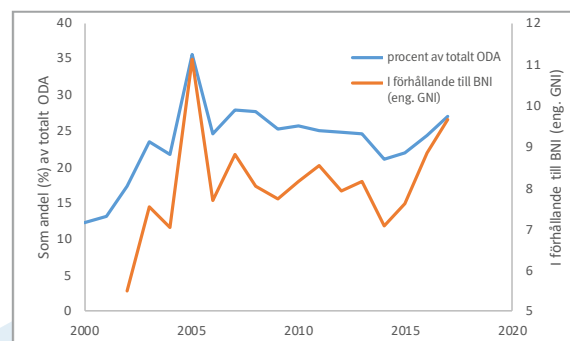
Det finns flera exempel från senare år på hur bistånd har använts, ineffektivt, för att motverka migration. USA har nyligen utfärdat hot om att avsluta bistånd i syfte att begränsa inflödet av migranter, vilket i praktiken inte visat sig fungera. 2015 inrättade EU en nödfond för Afrika, Valletta-fonden (*EU Emergency Trust Fund for Africa*), vilken åtföljdes av ett partnerskapsramverk för migration i kombination med en långtgående investeringsplan. Dessa europeiska åtgärder har dirigerat om bistånd mot mål som knappast kan anses uppfylla OECD:s kriterier, och som därtill haft ytterst begränsade effekter på samsättningen och utvecklingsländernas vilja att ta emot återvändande migranter.

En diskussion pågår alltså, både hos beslutsfattare och forskare, om huruvida bistånd faktiskt kan öka eller minska migrationsströmmar. De studier som brukar citeras som belägg för att det finns ett samband mellan bistånd och större utvandringsflöden är dock föråldrade och förmodligen statistiskt undermåliga. Några av de senaste rönen visar rentav det motsatta, dvs. att mer bistånd är förknippat med lägre utvandringstal.

#### *Sammansättningen av bistånd*

På senare tid har studier av sambanden mellan bistånd och emigration pekat på att sammansättningen av biståndet har stor betydelse.

**Figur 4. ODA till konflikt- och instabila områden**



Källa: *World Development Indicators at [databank.worldbank.org/data/](http://databank.worldbank.org/data/).*

Effekter av **bistånd till utbildning** beror exempelvis både på vilken utbildningsnivå som satsningarna riktas mot, och vilka delar av landet som får ta del av satsningarna. Högre utbildning förknippas med mer utvandring, framför allt till höginkomstländerna. Om detta leder till kompetensflykt eller kompetensinflöde för hemlandet kan, som konstaterades ovan, diskuteras. Om lägre utbildningsnivåer som grundskola och gymnasium byggs ut tenderar det emellertid att minska utvandringen, då denna typ av utbildningssatsning brukar öka anställningsbarheten hos ungdomarna där hemma. Idag går uppskattningsvis ungefär hälften av det rapporterade utbildningsbiståndet till grundskola och gymnasium, och resten till högre utbildning.

Utbildningssatsningar i avlägsna områden på landsbygden har särskilda fördelar för ekonomisk utveckling. Studier indikerar tydligt att tillgången till grundskolor i landsbygdsområden kan ha stor betydelse för att elever slutför sin skolgång, och således för deras framtida inkomster.

Satsningar som dessa kan hjälpa samhällen att ställa om från att vara beroende av jordbruk eftersom de som skaffar sig utbildning är mer benägna att flytta in till städer. Förbättrad tillgång till grundläggande utbildning i avlägsna områden kan därmed även bidra till att bryta dessa områdens isolering från städernas ekonomiska utveckling.

**Bistånd till ekonomisk infrastruktur**, framför allt inom transport och energi, kan i betydande utsträckning påverka migrationen på åtminstone tre sätt. 1) Brist på infrastruktur är generellt ett stort hinder för ekonomisk utveckling i många utvecklingsländer; det begränsar möjligheterna till fler jobb och gör det mindre attraktivt för invånarna att stanna kvar i hemlandet. 2) Effektiva resultat av investeringar från diasporan och från remitteringar förutsätter en fungerande infrastruktur. 3) Infrastruktur har sannolikt stor betydelse för intern migration. 2017 uppgick biståndssatsningar på infrastruktur till cirka 17 procent av det bilaterala biståndet.

**Bistånd till jordbruk** kan bidra till fattigdomsbekämpning på landsbygden, men behöver ses i ljuset av klimatförändringar. Biståndssatsningar inom jordbruk kan både ha som syfte att trygga livsmedelsförsörjningen (när livsmedelsimporten är begränsad) och förbättra levnadsstandarden i landsbygdsområden, där större delen av världens fattiga lever. Om biståndet på ett framgångsrikt sätt kan bidra till att förbättra levnadsstandarden på landsbygden kan det sannolikt minska omfattningen av migration från landsbygd till städer. Att motivera människor att stanna kvar på landsbygden är dock inte självklart den bästa strategin på längre sikt, särskilt eftersom klimatförändringar kan göra det allt mindre hållbart att vara beroende av jordbruk.

**Bistånd till miljöskydd** kan antas vara produktivt på längre sikt genom att upprätthålla levnadsstandarder, och genom att förhindra dramatiska befolkningsflytt-

ningar till följd av klimatförändringar. Det kan också få positiva globala spridningseffekter. Bistånd till miljöskydd förekommer dock i begränsad omfattning; 2017 utgjorde bistånd i denna form endast cirka tre procent av det bilaterala biståndet i världen.

Särskilda beaktanden behöver göras för **humanitärt bistånd** till länder med pågående konflikter och politisk instabilitet. Två tredjedelar av världens flyktingar, och 60 procent av världens internflyktingar, kom 2017 från länder och territorier som befinner sig i konflikt eller instabilitet. Bistånd till nödhjälp vid katastrofer är ett prioriterat område för givarländerna, men själva utformningen av biståndet är ofta kortsiktigt. 2017 gick 90 procent av det humanitära biståndet, eller 12 procent av det totala biståndet, till nödhjälp. Bistånd i förebyggande syfte å ena sidan, samt för återuppbyggnad och återanpassning å andra sidan, uppgick till en betydligt mindre andel; sammanlagt knappt en procent av det totala biståndet.

Att begränsa flyktingströmmar borde inte vara det främsta kriteriet för bistånd till instabila områden; istället borde fokus riktas mot de underliggande faktorer som bidragit till att en konflikt uppstått från början. Enligt OECD<sup>3</sup> riskerar mer än 80 procent av världens fattiga befolkning leva i instabila områden 2030. Återhämtning och återanpassning spelar stor roll för att få migranter att återvända, medan förebyggande åtgärder sannolikt kommer bli nödvändigt för att begränsa det framtida behovet av katastrofhjälp, och minska negativa drivkrafter bakom både intern och internationell migration. Det finns dock tecken på att förebyggande bistånd i instabila områden förbättras och blir mer effektivt.

#### *Migrationssramverket och flyktingramverket*

En stor majoritet av FN:s medlemsstater kom 2018 överens om ett globalt migrationsramverk (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*) och ett globalt

flyktingramverk (*Global Compact on Refugees*). Migrationsramverket är inte rättsligt bindande, men det innehåller 23 mål där respektive mål innefattar en förteckning av åtgärder som ska vidtas för att nå målen. Det är inte uppenbart att bistånd kan stödja genomförandet av alla dessa mål. Tydligt är att vissa åtgärder faller utanför ramen för EU:s egna riktlinjer för bistånd, vilka fastslås i Lissabonfördraget. Kunskapsöversikten *Migration and development: The role for development aid* (2019:5) innehåller emellertid några förslag på hur bistånd skulle kunna stödja uppfyllandet av åtminstone några av målen. Flera förslag bygger på att öka expertstödet i ramverkets genomförande, bland annat genom att integrera migrationsanalys i utvecklingsplanering, förbättra tillgången till data och förbättra analyskapaciteten.

Migrationsramverket betonar även behovet av att minimera de negativa drivkrafter och strukturella problem som *tvingar* människor att lämna sina hemländer. Betoningen på tvång understryker att åtgärderna ska gynna befolkningen i hemlandet, vilket öppnar för en roll för bistånd. Förslagen kring detta i kunskapsöversikten nämner bland annat vikten av ändamålsenliga infrastrukturinvesteringar, yrkesutbildning och utbildning som ökar anställningsbarheten i hemlandet. Andra möjliga roller för bistånd nämns också, både vad beträffar att göra migration mer ordnad, och att säkerställa att förflyttningar får gynnsamma effekter på utvecklingen.

Det globala flyktingramverket sätter tydligare krav på internationellt stöd än migrationsramverket gör. Målen i det här sammanhanget är bland annat att skapa plattformar som kan användas för internationellt stöd under pågående flyktingkriser. Detta kommer förutsätta multilateralt samarbete.

## Slutkommentarer

1. Världsbanken klassificerar länder i fyra olika inkomstnivåer: höginkomstländer, högre medelinkomstländer, lägre medelinkomstländer och låginkomstländer. Klassificeringen baseras på bruttonationalinkomsten, BNI, per invånare.
2. Med vad som vidare här kallas "bistånd", avses offentligt utvecklingsbistånd, eng. Official Development Assistance (ODA). ODA kallas internationellt bistånd som går till ekonomisk utveckling och välfärd i utvecklingsländer. Kriterier för vad som klassificeras som ODA fastställs av OECD:s utvecklingskommitté.
3. OECD. (2018). *States of Fragility 2018*. Paris: OECD Publishing.





Robert E.B. Lucas  
Migration och utveckling: biståndets roll  
Delmi Policy Brief 2019:5  
Hela rapporten finns tillgänglig på [www.delmi.se](http://www.delmi.se)

