

BÄTTRE BISTÅND:

KRAFTIGT UTÖKADE
STIPENDIER TILL
STUDENTER FRÅN
FATTIGA LÄNDER

Fredrik Segerfeldt

SEPTEMBER 2012

TIMBRO

© Författaren och Timbro 2012

ISBN 978-91-7566-910-6

www.timbro.se

info@timbro.se

<http://www.timbro.se/innehall/?isbn=9175669106&flik=4>

Innehåll

”Vad vill du göra i stället då?”	4
Tranformativt vs marginellt bistånd.....	5
Studieavgifter	5
Statliga stipendier i dag.....	6
Förslaget.....	7
Förslaget i korthet	8
Litteratur.....	9

”Vad vill du göra i stället då?”

Så har den kanske vanligaste frågan lytt, efter att jag presenterat det traditionella biståndets misslyckande. Med traditionellt bistånd avser jag *överföringar av offentliga resurser från rika till fattiga länder i syfte att stimulera utveckling i de senare*.

Kontentan efter över ett halvt sekel och biljontals kronor i överföringar är att bistånd inte har stimulerat utveckling. Den ekonomiska tillväxten har inte ökat, fattigdomen har inte minskat och förbättringar i hälsa och utbildning på bred front har inte ägt rum som resultat av dessa resursöverföringar från rika länders statsbudgetar. I stället har vi stor anledning att anta att biståndet hämmar utvecklingen i mottagarländerna och således gör mer skada än nytta i förhållande till de mål som satts upp för verksamheten.¹ Då är det rimligt att lägga ned biståndet, eller åtminstone kraftigt inskränka verksamheten till sådana insatser som bevisligen gör nytta.

Då kommer frågan om vad vi ska ”göra i stället”? Den har ställts till mig ett otal gånger. Oftast har jag inte velat svara. Dels för att frågan tar bort fokus från den viktigaste förutsättningen för utveckling, nämligen institutionerna i det fattiga landet, och dels för att den bygger på – och spär på – en felaktig uppfattning om att det är ”vårt” fel att ”de” är fattiga, och att nyckeln till utveckling i fattiga länder finns här, och inte där.² Det är inte vi som ska göra något, utan de.

Låt mig citera den amerikanske ekonomiprofessorn, Bryan Caplan, och hans ”aktivistens villfarelse”:

Något måste göras.

Detta är något.

*Alltså måste detta göras.*³

Om ”något” är skadligt, är ”inget” bättre. Det kan vara rimligt att lägga ned biståndet även om det inte finns något alternativ.

Aktivistens villfarelse är en del av förklaringen till att biståndet fortsätter, trots de uppenbara bristerna i resultat. Den ligger också bakom kravet på kritikerna att uppvisa ett alternativ.

Detta betyder dock inte att det inte finns något vi i den rika världen kan göra över huvud taget för att ”bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”. Det finns det. Men innan vi går in på det vill jag göra en central distinktion.

¹ Se Segerfeldt (2009).

² Bortom slagorden tillstår även regeringen att utvecklingen ligger i fattiga länders egna händer. Så här står det i regeringens skrivelse från 2008: ”Huvudansvaret för fattigdomsbekämpning och utveckling vilar på utvecklingsländernas regeringar.” Regeringen (2008).

³ Caplan (2010). På engelska kallas det ”the activist’s fallacy”.

Tranformativt vs marginellt bistånd

I den internationella utvecklingsdiskursen är det vanligt att använda stora ord. Vi ska utrota och bekämpa den ena eller den andra negativa företeelsen, som fattigdom, hunger eller vad det nu kan vara. Och detta på global nivå.

Det är tramsigt. Det finns inget som ger stöd för att Världsbanken skulle ha möjlighet att uppnå "en värld fri från fattigdom" eller att FN skulle kunna halvera den extrema fattigdomen på 15 år.⁴ Det kan ske ändå, men det beror då på faktorer bortom dessa organisationers räckhåll.

Den svenska målsättningen med biståndet, att "bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor" är ur detta perspektiv både mer realistisk och ändamålsenlig, trots den vaga och något luftiga formuleringen.

I detta sammanhang är utvecklingsekonomen William Easterlys distinktion intressant, mellan å ena sidan den transformativa ansatsen, "Väst räddar hela Afrika", och å andra sidan den marginella ansatsen, "Väst hjälper enskilda afrikaner".⁵

Vi kan inte förvandla hela samhällen, rädda hela kontinenter eller utrota fattigdom och hunger på global nivå. Vi i den rika världen har varken makten eller verktygen att göra det. Däremot finns det goda skäl att tro att vi på olika sätt kan hjälpa enskilda människor i fattiga länder. Och då ska vi säga att det är det vi gör, snarare än att "utrota fattigdomen" eller "bekämpa hungern".

Vi bör således ge upp den transformativa ansatsen, och anamma den marginella.

I denna kortrapport presenteras ett konkret sätt på vilket vi kan hjälpa enskilda människor i fattiga länder, nämligen utökade stipendier för högre studier vid svenska lärosäten. Det är visserligen ett marginellt förslag, men samtidigt ett som kan införas redan i den budget som regeringen lägger fram hösten 2012.

Studieavgifter

Fram till och med vårterminen 2011 var det gratis för någon som är medborgare i ett land utanför området EU/EES samt Schweiz att studera vid ett svenskt universitet eller en svensk högskola. Från och med höstterminen 2011 får en sådan tredjelandsmedborgare dock betala en avgift.

⁴ Världsbankens motto är "A world free of poverty" medan ett av FN:s millenniemål är att mellan åren 2000 och 2015 halvera antalet människor som lever i extrem fattigdom. Däremot kan en positiv global ekonomisk utveckling kombinerat med institutionella reformer i fattiga länder göra att FN:s mål mycket väl kan uppnås ändå. Det är dock bortom FN:s kontroll.

⁵ Easterly (2009).

Införandet av avgifterna medförde att det som kallas "freemover"-studenter från tredje land, det vill säga sådana som inte deltar i något utbytesprogram utan som söker sig till ett svenskt lärosäte på egen hand, minskade med 79 procent, från 7 600 till 1 600 personer, mellan 2010 och 2011. Den största minskningen stod Afrika och Asien för, med länder som Pakistan, Nepal, Bangladesh och Kamerun i spetsen.⁶ Det är alltså människor från fattiga länder som inte längre väljer att studera vid svenska universitet och högskolor.

Det finns forskning som tyder på att satsningar på högre utbildning i fattiga länder inte leder till utveckling.⁷ Ur det transformativa perspektivet skulle alltså stipendier för högre studier i Sverige för tredjelandsmedborgare vara verkningslöst. Men ur det marginella perspektivet kan det ändå göra skillnad, för den enskilda person som får möjlighet att tillgodogöra sig utbildningen, vare sig det är i ursprungslandet, i Sverige eller i något annat land. En person från exempelvis Nepal eller Kamerun med en högre utbildning från Sverige har större chanser att skaffa sig ett bra liv än en person från något av dessa länder utan en sådan utbildning.

Studieavgifterna för studenter från tredje land varierar. Dels är det upp till varje lärosäte att bestämma hur höga de ska vara. Dels varierar studierna i såväl längd som nivå.

Det finns dels enstaka kurser, och dels program. Alla enstaka kurser varar inte heller en hel termin. Och så är kurser på grundutbildningsnivå lite billigare än kurser på master-nivå.

Med dessa reservationer är genomsnittet för avgifterna ungefär 93 000 (92 977) kronor per år.⁸

Statliga stipendier i dag

Samtidigt som studieavgifterna infördes skapades statliga stipendier för utländska studenter, för att delvis motverka reformens effekter. Internationella programkontoret delar varje år ut 30 miljoner kronor till lärosätena, som sedan får utforma stipendierna som de vill. Vidare införde Svenska Institutet ett nytt stipendieprogram, riktat till studenter på kvalificerad nivå från tolv länder som är långvariga mottagare av svenskt bistånd.⁹

Enligt en enkät som Högskoleverket skickat till landets universitet och högskolor fick 40 procent (831 personer) av de avgiftsbetalande studenterna stipendier av den svenska staten som täckte hela eller delar av avgiften.

⁶ Högskoleverket (2012).

⁷ Pritchett (2001) finner exempelvis att satsningar på högre utbildning inte leder till högre produktivitet och därmed inte heller till minskad fattigdom.

⁸ Mejl från Håkan Pettersson vid Verket för högskoleservice, 25 maj 2012.

⁹ Högskoleverket (2011). Dessa tolv länder är Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Kambodja, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda och Zambia.

Förslaget

I dag finns det sammanlagt 60 miljoner kronor i stipendier (IPK + SI). Om alla dessa betalades ut för att täcka hela avgifterna skulle det räcka till 645 studenter (60 000 000 / 93 000 = 645,2).

Om man ökade budgeten för sådana stipendier tjugofalt skulle alltså 12 903 studenter från fattiga länder kunna studera i Sverige, till en kostnad av 1,2 miljarder kronor. Det kan låta som mycket pengar, men det utgör endast 3,3 procent av biståndsbudgeten.

Detta är ett mycket konkret sätt att "bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor".

Det är inte säkert att så många som nästan 13 000 studenter från fattiga länder skulle söka sig till Sverige för att studera. Svenska universitet och högskolor brukar inte rosa marknaden, utan hamnar oftast på mycket blygsamma placeringar i internationella rankningar. Vidare utgör språkbarriären ett allvarligt hinder (även om många utbildningar ges på engelska).

Men frågan är om de höga levnadsomkostnaderna inte utgör det kanske viktigaste hindret. Det var i alla fall resultatet av den enkät som Högskoleverket i fjol skickade ut till landets universitet och högskolor. 30 procent av de antagna studenter som erbjöds stipendium tackade nej, och avstod från att studera i Sverige. Det vanligaste skälet till detta var att levnadsomkostnaderna är för höga.¹⁰

Det reser frågan om vi ska ge stipendier också för levnadsomkostnader. Det finns faktorer som talar för det. Det viktigaste är att det verkar som att studenter från fattiga länder väljer att inte studera i Sverige för att det är för dyrt att leva här.

Men det finns faktorer som också talar emot, som att det kan vara principiellt problematiskt att införa system som liknar välfärdsstatsinrättningar för människor från andra länder, samt att det kan locka människor som är mer intresserade av pengar än av utbildning.

Det förra motargumentet blir svagt med tanke på att vi har ett enprocentsmål för bistånd, med i år 36 miljarder kronor att lägga på "utvecklingssamarbete" med mycket oklara resultat, med verksamhet som ofta har drag som liknar välfärdsstatsarrangemang. Det kan inte vara principiellt annorlunda att dessa förmåner nu ges innanför Sveriges gränser, i stället för utanför dem.

Det senare motargumentet kan bemötas med att kontantstipendierna kan göras tillräckligt låga för att inte vara lockande i sig, givet att man måste vara i Sverige för att få del av dem. De bör samtidigt vara så höga att de utgör en verklig hävstång som kan ta studenterna över den tröskel som de höga levnadsomkostnaderna i Sverige utgör, vilket borde innebära några tusen kronor i månaden, låt oss säga lika högt som det studiebidrag som betalas ut till svenska studenter, det vill säga 27 960 per år (699 kronor per vecka under två 20-veckorsterminer).

¹⁰ Högskoleverket (2011).

Om stipendierna även ska ge ett bidrag till levnadsomkostnader ska vi således lägga till 27 960 kronor gånger 12 903 studenter, vilket blir runt 361 miljoner kronor. Då blir totalsumman för förslaget knappt 1,6 miljarder. Inte heller detta skulle göra några stora hack i biståndsbudgeten, utan endast utgöra 3,9 procent av 36 miljarder.

Ett starkt motargument mot att låta stipendierna täcka även delar av levnadsomkostnaden är att dessa internationellt sett var väldigt höga i Sverige redan före 2011, då studieavgifterna infördes. De kan därför omöjligen utgöra någon skillnad mot tidigare, utan var sannolikt avskräckande redan då. För studenter från ett annat land gör det ingen ekonomisk skillnad om kostnaderna för utbildningen täcks av ett stipendium eller av den allmänna statsbudgeten för högre utbildning.

Vilket leder oss in på argumentet att detta egentligen inte är något nytt, utan i praktiken endast innebär samma sak som tidigare, nämligen att det blir gratis för tredjelandsmedborgare att studera samt att det endast innebär en överföring av samma kostnader från Utbildningsdepartementet till Utrikesdepartementet.

Det stämmer delvis. Men förslaget bör ses mot bakgrund av enprocentsmålet för biståndet, med en ständigt svällande budget för en verksamhet som regeringen själv inte kan fastslå leder till de uppsatta målen. Det här förslaget har som konkret mål att ungefär 13 000 studenter från fattiga länder ska kunna studera i Sverige. Det är ett konkret och mätbart mål som sannolikt kommer att kunna uppnås.

Det är bistånd enligt den marginella ansatsen, ett konkret sätt att "bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor".

Jag tar i denna skrift inte ställning till huruvida levnadsomkostnaderna bör ingå i förslaget. Viktigt är dock att studenterna ska ha rätt att arbeta i Sverige under studietiden, även under sommarmånaderna. De ska även få ett automatiskt uppehålls- och arbetstillstånd efter att de fullgjort sin utbildning och tagit en svensk examen.

Förslaget i korthet

- Utöka stipendierna för utländska studenter, så att dessa täcker avgifterna för knappt 13 000 studenter.
- Kostnaden skulle ligga på 1,2 miljarder kronor, 3,3 procent av biståndsbudgeten.
- Ett möjligt tillägg till förslaget skulle vara att även inkludera stipendier för levnadsomkostnader, motsvarande studiebidraget på 27 960 kronor per år.
- Med det tillägget skulle kostnaden för förslaget ligga på 1,6 miljarder, eller 3,9 procent av biståndsbudgeten.

Litteratur

Caplan, Bryan (2010), "Sunburn, TARP, and the Activist's fallacy". *Econlog*, 12 augusti, hämtad 2012-05-05 <http://econlog.econlib.org/archives/2010/08/sunburn_and_tar.html>.

Easterly, William (2009), "Can the West save Africa?". *Journal of Economic Literature*, 47 (2), 373–447.

Högskoleverket (2011), *Avgiftsreformen : lärosätenas första erfarenheter*. Rapport 2011:17 R. Stockholm: Högskoleverket.

Högskoleverket (2012), *Färre studenter från Asien efter avgiftsreformen*. Statistisk analys, 22 maj, hämtad 2012-06-12 <<http://www.hsv.se/download/18.8b3a8c21372be32ace80001600/statistisk-analys-freemovers-efter-avgiftsreform-2012-6>>.

Pritchett, Lant (2001), "Where has all the education gone?". *World Bank Economic Review*, 15 (3), 367–391.

Regeringen (2008), *Globala utmaningar – vårt ansvar : skrivelse om Sveriges politik för global utveckling*. Regeringens skrivelse 2007/08:89. Stockholm: Riksdagen.

Segersfeldt, Fredrik (2009), *Gör ingen skada : biståndets hippokratiska ed*. Stockholm: Timbro.