

Motion till riksdagen 2012/13:U341

av **Bodil Ceballos m.fl. (MP)**

Utgiftsområde 5 Internationell samverkan, 7 Internationellt bistånd

Sammanfattning

Internationell samverkan handlar om frågor som gäller Sveriges förhållande till och överenskommelser med andra stater och internationella organisationer. Målet för utgiftsområdet är att säkerställa Sveriges intressen i förbindelser med andra länder. Miljöpartiet anser att det behövs mer moral i den svenska utrikespolitiken. Det går inte att å ena sidan sälja vapen, eller för den delen militära tjänster, till diktaturer och å den andra hindra människor som flyr undan samma diktaturer från att söka en fristad i Europa. Vi prioriterar goda relationer till demokratier och stöd till demokratisk utveckling, respekten för mänskliga rättigheter, nedrustning, konfliktförebyggande och konflikthantering i våra relationer till andra stater.

Vi värnar om det internationella biståndets kvalitet och kvantitet. Vi vill att Sverige ska vara en internationell förebild, eftersom vi tror att biståndet är ett centralt instrument för fattigdomsbekämpning, utveckling och relationsskapande. Biståndet är i grunden ett uttryck för vår solidaritet och syn på den globala gemenskapen och ansvaret där alla människor har lika rättigheter. Miljöpartiet slår vakt om enprocentmålet för biståndet.

Därför kan vi inte acceptera de omfattande och ständigt ökande avräkningar som görs på biståndsramen och som urholkar beslutet om att biståndet ska uppgå till 1 procent av BNI. Vi ifrågasätter regeringens tolkning av de internationellt överenskomna OECD/Dac-reglerna för vad som kan kallas bistånd. Tolkningsutrymmet av Dacregelverket har, på senare år, utnyttjats för att låta biståndet täcka en rad andra verksamheter, vars bidrag till det övergripande målet om fattigdomsbekämpning är oklart. Under senare år har tveksamheter i Sveriges avräkningsmodeller föranlett Dacsekretariatet att ge reviderade direktiv för att förtydliga regelverkets ursprungliga mening. Miljöpartiet menar att Sverige med sin höga ambition för biståndet ska stå upp för regelverket och inte bidra till dess förflackning. Miljöpartiet vill införa ett verkligt ekonomiskt stöd till klimatarbete i fattiga länder, som inte består av dubbelräknat bistånd eller köp av osäkra utsläppsrätter utan ger nya pengar utan krav på

Fel! Okänt namn på

kompensation. Stödet ska svara mot de utlovade belopp med ”nya pengar” som Sverige har gett i internationella avtal. Vi destinerar därför de intäkter som statsbudgeten får från auktionering inom EU:s handel med utsläppsrätter till internationella klimatinsatser och inrättar ett anslag på UO 20.

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om regeringens bemyndigande avseende kapitaltillskott om 400 000 000 kronor till Swedfund International AB.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att klimatsatsningar i utvecklingsländer ska göras med additionella medel, utöver biståndet, i enlighet med FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vad som bör vara beräkningsgrund gällande kostnader för flyktmottagande med finansiering från biståndsramen.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att för framtida skuldavskrivningar ta fram ett system som tar hänsyn till skuldens legitimitet och att vid avskrivningar utgå från den faktiska fordran.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att öronmärka 60 miljoner kronor av biståndsramen för informationsinsatser och opinionsbildning om utvecklingens drivkrafter och hinder.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inom Regeringskansliet inrätta funktioner för styrningen av politiken för global utveckling (PGU).¹
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inte lägga ned myndigheten Sadev utan ge den i uppdrag att arbeta med oberoende granskning av hur politiken för global utveckling genomförs i olika politikområden.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ta fram en övergripande analys av måluppfyllelsen för det multilaterala stödet inom biståndet.
9. Riksdagen anvisar med följande ändringar i förhållande till regeringens förslag anslagen under utgiftsområde 5 Internationell samverkan inom ram som beskrivs i motionstexten.
10. Riksdagen anvisar med följande ändringar i förhållande till regeringens förslag anslagen under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd enligt uppställning i avsnittet Anslag.

¹ Yrkande 6 hänvisat till KU.

Anslag

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd för åren 2013, 2014, 2015 och 2016

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd					
1:1	Biståndsverksamhet	+1 600	+1 600	+1 600	+1 600
	Summa	+1 600	+1 600	+1 600	+1 600
<i>Specifisering av anslagsförändringar</i>					
1:1	Minskad avräkn. för utgifter ej godkända enl. Dacreglerna	+1 600	+1 600	+1 600	+1 600
1:6	Avveckling av Institutet för utvärdering av internationellt utvecklings-samarbete	-23 000			
Nytt 99:1	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev)	+23 000			

Utgiftsområde 5 Internationell samverkan

Anslaget till den så kallade fredsmiljonen, som administreras av Folke Bernadotteakademin, har under de senaste åren minskat. Ur fonden kan organisationer som arbetar med fredsfrämjande, nedrustning etcetera söka medel. Miljöpartiet menar att det sänder fel signaler att minska anslaget då Sverige är en mycket stor exportör av vapen och det till och med finns en särskild myndighet som skapats för att exportera ännu mera vapen. Miljöpartiet vill därför öka medlen till fredsmiljonen. Vi vill tillföra fredsmiljonen ytterligare 6 miljoner kronor fördelat på 3 år. Vi tar dessa medel från det anslagssparande Östersjöenheten uppvisat de senaste åren.

Sipri drabbades för några år sedan av en besparing på 5 miljoner kronor och ett uppdrag att söka externa finansiärer. Sipri ska inte tvingas att leta fler externa finansiärer än de redan har utan får 5 miljoner kronor årligen de kommande tre åren för att kunna driva en oberoende forskning. Miljöpartiet menar att det är mycket angeläget att fredsforskningen har en stabil finansiering och inte hänvisas till att arbeta i projektför. Vi återför därför 5 miljoner kronor i årets budget.

Finansieringen till Sipri kommer från minskade anslag på motsvarande belopp för Inspektionen för strategiska produkter. Det senaste decenniets ständiga ökning av vapenexporten måste brytas och då är det rimligt att ISP får minskade resurser, motsvarande 5 miljoner kronor.

Den nordiska dimensionen och Östersjösamarbetet är två fundament för vår säkerhet. Det ekonomiska samarbetet och varuflödet förväntas i närtid öka betydligt i vårt område och sjötransportsystemet kommer att öka i motsvarande grad. Oljetransporterna beräknas uppta en betydande del av transportererna. Mer än 90 procent av jordens handelsflöden går via sjöfart och binder samman länderna. Den strategiskt viktigaste faktorn när det gäller beroenden

Fel! Okänt namn på

finns inom energiområdet. EU:s program om ”motorvägar till sjöss” kan vara en del av säkerheten för det ökade sjötransportsystemet i Östersjön. Men vi bör ta initiativ till att det byggs upp en oljeskyddsberedskap i anslutning till de planerade rutterna för oljetrafiken och detta bör ske i samverkan med övriga strandstater. Miljöpartiet uppmanar Östersjöenheten att aktivt söka medel ur de resurser vi anslår för sårbarhets- och klimatanpassningsåtgärder, även kallad Klimatanpassningsmiljarden (Klamp) som vi vill tillföra Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Arktis och Barents hav får en allt större strategisk betydelse ur både säkerhetssynpunkt, handelssynpunkt och miljöskyddssynpunkt. I takt med att isarna smälter öppnar sig både nya möjligheter och hot. Det är viktigt att vi står rustade att möta dessa utmaningar och att vi också är beredda att prioritera samarbetet allra högst i norr. Vi föreslår att medel för detta ändamål kan sökas ur Klamp.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Swedfund International AB

Vi säger fortsatt nej till bemyndigandet om kapitaltillskott till det statliga riskkapitalbolaget Swedfund om 400 000 000 kronor. Vi noterar att verksamheten fått nya ägaranvisningar under 2012 och att bolaget har ambitioner att komma tillrätta med de problem som påtalats av bland annat Riksrevisionen. Swedfunds uppdrag är att investera svenska biståndspengar i utvecklingsländer. Alla insatser som finansieras av biståndsbudgeten ska gå att mäta mot biståndets övergripande mål om fattigdomsbekämpning. Verksamheten ska planeras med utgångspunkt i fattiga människors perspektiv och rättigheter. Swedfund har under ett flertal år omgärdats av kritiserade satsningar, varav flera rör konflikter kring odlingsmark och biobränslen. Detta ger intryck av att det fortfarande finns en oklarhet i Swedfunds styrning och ledning. Miljöpartiet vill se en tydligare redovisning av hur Swedfunds verksamhet bidrar till en hållbar utveckling där fattiga människors perspektiv och rättigheter står i centrum innan nya medel skjuts till.

Klimatsatsningar i utvecklingsländer

Sverige har, liksom andra industriländer, åtagit sig två saker i FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet: att minska sina egna utsläpp till en nivå som krävs för att undvika farlig klimatförändring samt att, med additionella medel, utöver biståndet, finansiera utsläppsminskningar och anpassning till ett förändrat klimat i fattiga länder.

Inget av detta händer. Medan utsläppsminskningarna på hemmaplan går sakta, sker så gott som ingenting med den internationella finansieringen. Inför klimatförhandlingarna i Köpenhamn 2009 lovade Fredrik Reinfeldt nya medel

på över 7,5 miljarder kronor, men klimatarbetet i fattiga länder har inte fått en enda ny krona. Istället har regeringen bett Sida att inventera pågående biståndsprojekt och bocka för vilka som kan anses vara klimatrelaterade. Dessutom har regeringen satsat stora belopp på att skaffa utsläppsrätter från länder utan minskningsåtagande, genom projekt av tvivelaktigt värde.

I årets budget halverar regeringen dessutom sin budgetlinje på miljö och klimat i biståndet. Att halvera satsningen, dessutom inom biståndsramen (det vill säga utan principen om additionalitet), är oanständigt givet de löften som getts vid förhandlingarna.

Biståndet behövs mer än någonsin för att bekämpa fattigdom och stödja demokratisk utveckling. Det ska givetvis vara miljö- och klimatsäkrat och Miljöpartiet är positivt till särskilda satsningar inom ram. Sverige måste dock vara ett föredöme och särredovisa vad som är bistånd och vad som är klimatskadestånd. Genom att öppet och tydligt redovisa vilka nya internationella klimatinsatser som görs, inom biståndet och med additionella medel, kan Sverige bidra till att minska låsningarna i de internationella förhandlingarna. Sverige måste också aktivt verka för att få fram nya finansieringsmekanismer.

Miljöpartiet vill införa ett verkligt ekonomiskt stöd till klimatarbete i fattiga länder. Ett stöd som inte består av köp av osäkra utsläppsrätter eller dubbelräknat bistånd utan ger nya pengar utan krav på kompensation. Vi väljer att destinera intäkter som statsbudgeten får från auktionering inom EU:s handel med utsläppsrätter till internationella klimatinsatser. Därutöver tillför vi också medel från reformutrymmet för att öka takten i klimatomställning i fattiga länder. Vi inrättar en ny budgetpost för detta, på UO 20, Klimatsatsning utvecklingsländer. Totalt uppgår satsningen till 5,7 miljarder kronor 2013–2016.

Flyktingmottagande

Vi ifrågasätter även att biståndet får betala en så stor andel av flyktingmottagandet (4,4 miljarder). Det är en ökning med 1,2 miljarder i förhållande till föregående år. Vi menar att regeringen gör en alltför vid tolkning av OECD:s/Dacs regelverk för vad som får räknas som bistånd vid flyktingmottagning. Vår tolkning är att detta endast medger finansiering av den del av flyktingmottagandet som berör flyktingar med flyktingstatus och att beloppet således bör vara väsentligt mindre. 11,6 procent av biståndsramen går till kostnader på migrationsområdet. Enligt regelverket ska biståndet inte belastas för kostnader för asylproceduren eller integration i givarlandets ekonomi. OECD/Dac konstaterar i sina rapporter att Sverige är ett av sex OECD-länder vars kostnader för flyktingmottagande översteg 5 procent (snittet inom OECD är 2,4 procent) av det totala biståndsflödet 2009. I regeringens budget för 2013 är kostnaderna alltså långt mer än det dubbla, vilket är oacceptabelt.

Det har varit svårt att få fram exakta belopp, men om Sverige skulle ligga på genomsnittet för OECD-ländernas avräkningar skulle summan stanna vid under en miljard. Vi vill, med anledning av denna och andra ökade avräk-

Fel! Okänt namn på

ningar, som ett steg i rätt riktning, totalt under budgetområdet, återföra 1 600 miljoner kronor till biståndsramen.

Skuldavskrivningar

Tidigare år har regeringen avräknat bilaterala skuldavskrivningar från biståndsramen. För 2013 anges att detta inte är aktuellt. I det fall skuldavskrivningar ändå kommer att aktualiseras vill Miljöpartiet förtydliga att vi säger nej till det system regeringen använder för regelmässig avskrivning av skulder. Vi vill ha ett system som tar hänsyn till skuldens legitimitet och att man vid avskrivningar utgår från den faktiska fordran och inte räknar upp denna till orimliga belopp, som sedan räknas av från biståndsbudgeten.

Bistånd finansierar ambassadverksamhet i OECD-länder

Vi noterar att regeringen, med anledning av tidigare kritik från OECD/Dac, har tagit fram en ny modell för att beräkna vilka förvaltningskostnader som ska ingå i biståndsramen 2013. Miljöpartiet välkomnar att utrikesförvaltningen arbetar med utvecklingsfrågor även i OECD-länder eftersom detta är i linje med politiken för global utveckling. Dock ska denna typ av kostnader och verksamhetens resultat redovisas mot biståndets mål.

Informationsanslag

Av de 1,6 miljarder kronor vi återför till biståndsramen vill vi öronmärka 60 miljoner kronor till det tidigare halverade informationsanslaget. Vi menar att denna verksamhet är av avgörande betydelse för bred folklig mobilisering i arbetet för en rättvisare värld. Utvecklingens drivkrafter och hinder måste bli mer kända och kopplingen mellan biståndets resultat och utmaningar på andra politikområden måste synliggöras i enlighet med Sveriges politik för global utveckling. Miljöpartiet menar att riktlinjerna för informationsanslaget bör revideras så att anslaget kan användas för en kritisk och konstruktiv diskussion om Sveriges och EU:s möjligheter och hinder för fattigdomsbekämpning och utveckling. På så sätt vässas det svenska bidraget och Sveriges trovärdighet ökar. I 2013 års budget lyfter regeringen den ”outnyttjade potential” som finns i att ”strategiskt och systematiskt följa upp påverkansarbete gällande frågor om demokrati och mänskliga rättigheter”, i förhållande till EU och de multilaterala organisationerna. Ambitionen är vällovlig och borde i konsekvensens namn leda till att regeringen återställer informationsanslaget så att svenska organisationer kan ha samma watch-dog-roll i förhållande till regeringen.

Utvärdering i enlighet med PGU och biståndets mål

Miljöpartiet noterar att regeringen har utvecklat formen för sina resultatskrivelser för biståndet och PGU. I skrivelsen kring PGU lyfter regeringen, för första gången, exempel på de svåra målkonflikter som kommit upp de senaste åren. Miljöpartiet, som länge drivit frågan om transparens och öppenhet, välkomnar att regeringen mognat i sitt arbete. Miljöpartiet vill att regeringen, inom Regeringskansliet, inrättar funktioner för styrningen av PGU. Vi motsätter oss nedläggningen av Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) och menar att det måste finnas en oberoende funktion för att granska och utvärdera biståndet och politiken för global utveckling. Sverige skulle kunna generera mycket resurser för fattigdomsbekämpning om biståndet blev än effektivare och PGU fick genomsyra alla politikområden. PGU måste få en central plats i Regeringskansliet så att möjliga synergier och målkonflikter kan analyseras kontinuerligt. Regeringen som själv är mycket noggrann med att ställa krav på resultatredovisning måste tillse att det finns resurser för att både genomföra och redovisa resultat för såväl bistånd som PGU i sin helhet. Det krävs ett politiskt åtagande från hela regeringen och ett tydligt uppdrag till alla ministrar. Regeringskansliet måste ansvara för den politiska styrningen och samordningen av statssekreterarna. Utrikesdepartementet behöver förstärkt kapacitet att samordna arbetet. På samma sätt behöver tjänstemän på de olika departementen och relevanta myndigheter ha ett tydligt uppdrag och erforderlig kunskap för att arbeta med PGU.

Det är också angeläget att utveckla formerna för att involvera riksdagen i utvecklingen av PGU. Utskottet bör använda PGU:s perspektiv i beredning av ärenden. Riksdagen bör vara uppdragsgivare till en oberoende utvärdering av PGU.

Såväl regering som riksdag bör, för avgörande politiska beslut, redogöra för konsekvensanalyser som identifierar och hanterar mål- och intressekonflikter, där konsekvenser av svensk politik för fattiga människor analyseras. Konsekvensanalysbedömningar måste genomsyras av öppenhet och deltagande från civilsamhället innan, under och efter genomförandet. Regeringen bör redogöra för hur avväganden gjorts i de fall det finns mål- och intressekonflikter.

Regeringen bör också tillse att våra samarbetsländer har en möjlighet att följa upp PGU. De internationella överenskommelserna om biståndseffektivitet (den så kallade Parisagendan) betonar ömsesidigt ansvarsutkrävande.

Utvärdering av det multilaterala biståndet

Överlag visar regeringen en något större tilltro till de multilaterala organisationernas effektivitet än andra, detta utan att för den sakens skull lyfta fram resultat som visar på detta. Det multilaterala biståndet uppgick 2011 till närmare 50 procent av biståndet. De multilaterala organisationerna är bra på samordning, men regeringen ställer inte samma höga krav på att lyfta fram resultat och effekter som det ställs på det bilaterala biståndet och andra aktö-

Fel! Okänt namn på

rer. Regeringen indikerar dock ofta att den gärna vill inlemma även de multilaterala organisationerna i ”den svenska modellen”. En genomgripande analys av det multilaterala biståndets måluppfyllelse har bara gjorts en gång, nämligen i betänkandet Bistånd genom internationella organisationer (SOU 1991:48). Betänkandet redovisar att det multilaterala biståndet inte är underlägset det bilaterala från effektivitetssynpunkt. Dock understryks att denna jämförelse gäller bilateralt bistånd i allmänhet och inte just det svenska biståndet. Betänkandet pekade på två väsentliga fördelar med det bilaterala biståndet: ”Vi har lättare att kontrollera och påverka dess effektivitet” och ”Det kan styras mer exakt mot specifika mål, eftersom vi inte behöver dela inflytandet över det med andra givarländer”.

Från mitten av 1990-talet har frågan om balansen mellan bilateralt och multilateralt bistånd och deras respektive för- och nackdelar inte utgjort någon prioriterad fråga i Sverige. OECD:s biståndskommitté Dac uppmärksammade i sin rapport om Sverige 2005 (Dac 2005) att Sverige saknar en övergripande strategi för det multilaterala stödet. 2007 antogs en strategi, och ett relativt stort antal organisationsbedömningar har sedan dess genomförts. Det är bra, men det saknas en övergripande uppföljning och analys. Miljöpartiet föreslår att riksdagen begär en utredning i frågan och att regeringen sedan innan slutet av 2013 återkommer till riksdagen för att presentera en övergripande analys av måluppfyllelsen i förhållande till det svenska biståndets mål. En sådan skulle kunna bidra till en eventuell revidering av den nuvarande strategin för hur det multilaterala stödet ska se ut.

Stockholm den 4 oktober 2012

Bodil Ceballos (MP)

Valter Mutz (MP)

Mehmet Kaplan (MP)

Peter Rådberg (MP)