

## Motion till riksdagen 2013/14:U279

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

# Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

## 1 Sammanfattning

Det är nu mer än ett halvt sekel sedan proposition 1962:100 om svenskt utvecklingsbistånd lades fram för den svenska riksdagen. Dessutom går den svenska politiken för global utveckling in i sitt andra decennium. Gränserna mellan bistånd och andra politikområden suddas ut. Nya aktörer tillkommer i utvecklingssamarbetet och andra finansiella flöden än traditionellt bistånd spelar allt större roll. Sverige har, under många år, upparbetat ett unikt internationellt förtroendekapital som måste förvaltas väl.

Miljöpartiet de gröna anser att Sverige ska ha ett generöst bistånd med god kvalitet. Styrning och uppföljning måste vara tydlig. Jakten på kortsiktiga och mätbara resultat får inte överskugga långsiktighet. Höga krav ska ställas på alla aktörer och gälla lika oavsett sektor – dubbla måttstockar får inte tillämpas. Mänskliga rättigheter, fattiga människors behov och hållbarhet ska vara givna ledstjärnor för biståndspolitikerna och inriktningen för Sida och Utrikesdepartementets alla verksamhetsområden. Under flera år har Miljöpartiet sagt nej till bemyndigande om kapitaltillskott till det statliga riskkapitalbolaget Swedfund. Det gör vi inte i år då det är vår förhoppning att Swedfund kunnat utveckla sitt arbete på grundval av de ägaranvisningar de fick 2012 och att bolagets resultat styrs av PGU och det biståndspolitiska målet. Miljöpartiet vill att det multilaterala biståndet får en översyn och en organisation med resurser som kan säkra kvalitet i arbetet.

I budgetpropositionen föreslår regeringen en ny målstruktur för svenskt bistånd. Det är första gången målsättningarna för biståndet ändras, utan en bredare diskussion. Miljöpartiet är kritiskt till att regeringen ännu inte presenterat den biståndspolitiska plattform som ska ligga till grund för den förnyade styrningen av svenskt utvecklingssamarbete och menar att denna borde presenteras som en proposition, inte en skrivelse.

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 kompensation. Stödet ska svara

## Fel! Okänt namn på

mot de utlovade belopp med ”nya pengar” som Sverige har gett i internationella avtal. Vi inrättar ett utökat anslag på UO 20.

Miljöpartiet slår vakt om enprocentsmålet 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 Dac-regelverket har, på senare år, utnyttjats för att låta biståndet täcka en rad andra verksamheter, vars bidrag till det övergripande målet om fattigdomsbekämpning är oklart. Miljöpartiet menar att Sverige med sin höga ambition för biståndet ska stå upp för regelverket och inte bidra till dess flackning.

Miljöpartiet anser att debatten om utvecklingens drivkrafter och hinder är en nyckel för svensk utvecklingspolitik. Därför vill vi ha nya riktlinjer för och mer resurser till Sidas informationsanslag. Vi vill också ha en nystart för den svenska politiken för global utveckling (PGU).

## 2 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om biståndets nya mål och den biståndspolitiska plattformen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om klimatsatsningar i utvecklingsländer.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om avräkningar för flyktningmottagandet.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om skuldavskrivningar.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om avräkningar för utrikesförvaltningens förvaltningskostnader.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att öronmärka resurser till informationsanslaget.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om utvärdering i enlighet med PGU och biståndets mål.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om utvärdering av och resurser för det multilaterala biståndet.
9. Riksdagen anvisar anslagen för 2014 inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd med de ändringar i förhållande till regeringens förslag som framgår av tabellen under avsnitt 3.

## 3 Anslag

### Anslagsförslag 2014 för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Tusental kronor

Ramanslag	Regeringens förslag	Avvikelse från regeringen (MP)
1:1 Biståndsverksamhet	30 678 462	+1 600 000
1:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)	985 189	
1:3 Nordiska Afrikainstitutet	14 319	
1:4 Folke Bernadotteakademin	98 018	
1:5 Riksrevisionen: Internationellt utvecklingssamarbete	40 000	
1:6 Utvärdering av internationellt bistånd	15 000	
<b>Summa</b>	<b>31 830 988</b>	<b>+1 600 000</b>
1:1 Minskad avräkning för utgifter för att upprätthålla Dac-reglerna		+1 600 000

## 4 Motivering

### 4.1 Nya mål för biståndet måste förankras

I budgetpropositionen föreslår regeringen en ny målstruktur för svenskt bistånd. Det är första gången målsättningarna för biståndet ändras utan en bredare diskussion. Miljöpartiet är kritiskt till att regeringen ännu inte presenterat den biståndspolitiska plattform som ska ligga till grund för den förnyade styrningen av svenskt utvecklingssamarbete. Förankringsprocessen hos biståndets aktörer och riksdagen har varit undermålig och under den utdragna processen har verksamheten blivit lidande. Plattformen borde presenteras som en proposition med förnyade målsättningar och resultatstrategier.

Förslaget på nytt mål för det svenska biståndet – förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck – förpliktigar Sverige att se över hur alla politiska beslut i Sverige och EU påverkar möjligheterna till fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling. Biståndet ska bidra till konkreta resultat för människor som lever i fattigdom, dels genom biståndsinsatserna, dels genom att vi får kunskap om hur vi kan utveckla en samstämmig politik för Sverige och EU. I dialogen med samarbetspartner ska vi aktivt söka information om hur svensk och europeisk politik kan riva utvecklingshinder och skapa förutsättningar för hållbar utveckling. Hela samhället ska, även inom ramen för biståndet, engageras för att utveckla idéer, bilda opinion och bidra till att genomföra Sveriges politik för global utveckling på ett konkret sätt. Myndigheter, kommuner, utbildningsväsendet, enskilda organisationer, folkrörelser och näringsliv har alla viktiga roller att spela.

Fel! Okänt namn

## 4.2 Klimatsatsningar i utvecklingsländer

Sverige och övriga 23 länder i klimatkonventionens grupp av Annex 2-länder har förbundit sig att göra två saker: att minska sina egna utsläpp till hållbara nivåer samt att utöver biståndet finansiera utsläppsminskningar och anpassningsåtgärder i fattigare länder. Denna summa ska totalt vara 100 miljarder US-dollar 2020. Inget land har hittills levt upp till något av löftena, vilket är en av de viktigaste faktorerna bakom det misstroende som finns mot länderna i de internationella förhandlingarna. Sverige är ett av de länder som sviker sina löften.

I årets budget finns inga nya och additionella medel för klimatfinansiering och det är omöjligt att få en samlad bild av vilka klimatinsatser som planeras inom biståndsramen. Biståndet ska 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.

För att nå upp till de summor som utlovats, 100 miljarder US-dollar årligen från år 2020, måste finansieringskällor utanför statsbudgeten utvecklas. I Tyskland, Frankrike och Storbritannien diskuteras möjliga alternativ som globala skatter på flyg- och fartygsbränslen för internationella transporter, öronmärkning av intäkterna från auktioneringen av EU:s utsläppsrätter och en internationell skatt på finansiella transaktioner.

Sverige ska leva upp till löftet om att finansiera klimatarbetet i fattiga länder. Miljöpartiet inför därför 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. För 2014 innebär satsningen, i enlighet med våra åtaganden, 2 miljarder kronor. Vi beräknar en satsning på totalt 6 miljarder kronor åren 2015–2017.

Därtill inrättar vi, inom UO 5, en särskild satsning på klimatdiplomati. Miljöpartiet anser att Sverige ska ha utveckla sitt arbete i de internationella förhandlingarna och fördjupa EU-samarbetet. Sveriges ståndpunkter bör vara tydligare och vi bör delta mer aktivt i pågående processer samt söka andra spelplaner för att skjuta fram positionerna. Detta arbete behöver ske i nära samarbete mellan Utrikesdepartementet och Miljödepartementet.

### 4.3 Avräkningar för flyktingmottagande

Miljöpartiet ifrågasätter att regeringen låter biståndet bekosta så stor andel av flyktingmottagandet. På så sätt ställer regeringen utsatta grupper mot varandra. Sverige har råd med både en human migrationspolitik och en stark bistånds- och utvecklingspolitik.

Enligt OECD/Dacs praxis är det möjligt att räkna en viss del av flyktingmottagandet som bistånd. Att avräkna så mycket som Sverige gör innebär dock att Migrationsverket blir Sveriges i särklass största mottagare av svenskt bistånd och att biståndet betalar cirka 90 procent av vårt flyktingmottagande. Sverige tillhör de länder som gör störst avräkningar enligt OECD. Sveriges avdrag från biståndet var högre än något land 2011 och större än 16 länder tillsammans. Snittet bland de övriga givarländernas avräkningar ligger på 2,5 procent. I 2014 års budget får Migrationsverket drygt 10 procent, vilket är en välkommen minskning från förra årets 13,5 procent.

OECD-länderna gör olika uttolkningar av regelverket. Några räknar bara dem som fått flyktingstatus, andra räknar dem som söker asyl. Sverige räknar båda och räknar fram kostnader enligt en schablon. Vi menar att det inte är rimligt att Sverige ska avvika så från övriga länder. Dac-regelverket talar om avräkningar för flyktingar. Enligt UNHCR är en flykting den som beviljats asyl. Om Sverige bara skulle räkna de asylsökande som slutligen beviljas skydd i Sverige så skulle summan vara betydligt lägre. Om vi räknar alla i asylsystemet som i slutänden får asyl så skulle även det innebära mindre avräkningar. Miljöpartiet menar att det är dags att se över det system Sverige använder för avräkningar av flyktingmottagande och närma oss övriga givarländer. I ett första steg återför vi därför 1 600 miljoner kronor till biståndsramen.

### 4.4 Skuldavskrivningar

Tidigare år har regeringen avräknat bilaterala skuldavskrivningar från biståndsramen. För 2014 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.

### 4.5 Avräkningar för utrikesförvaltningens förvaltningskostnader

Hantering av avräkningarna för utrikesförvaltningens kostnader har återkommit att diskuteras, eftersom redovisningen inte varit transparent och i vissa avseenden, så som var fallet med avräkningarna för utlandsmyndigheter och ministerns samt statssekreterarens löner, inte heller korrekt. Regeringens

**Fel! Okänt namn på**

transparensgaranti för biståndet ger löften om en förbättrad ordning. Vi noterar att regeringen, med anledning av tidigare kritik från OECD/Dac arbetar med den modell av faktisk kostnadsberäkning som togs fram inför föregående budget. 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. Miljöpartiet önskar att en särskild redovisning görs av dessa kostnader.

## 4.6 Informationsanslag

Av de 1,6 miljarder kronor vi återför till biståndsramen vill vi öronmärka 68 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.

## 4.7 Utvärdering i enlighet med PGU och biståndets mål

Miljöpartiet noterar att regeringen har utvecklat formen för sina resultatskrivelser för biståndet. Samtidigt finns det mer att göra för att infria den transparensgaranti som utfärdats för biståndet. Miljöpartiet välkomnar särskilt ambitionen att, genom Statskontoret, utvärdera PGU. Inför ett nytt decennium av politik för global utveckling lämnar Miljöpartiet in en omfattande partimotion med förslag på hur arbetet kan utvecklas för att uppfylla det riksdagsbeslut som fattades för tio år sedan. Miljöpartiet vill att regeringen, inom Regeringskansliet, inrättar funktioner för styrningen av PGU och vill se att det finns en oberoende funktion för att granska och utvärdera biståndet och politiken för global utveckling. Det nya utvärderingssekretariatets mandat bör därför utvecklas. Sverige skulle kunna generera mycket resurser för fattigdomsbekämpning om biståndet blev än effektivare och PGU fick genomföra 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 statssekrete-

rarna. 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 se till att våra samarbetsländer har en möjlighet att följa upp PGU. De internationella överenskommelserna om biståndseffektivitet (den så kallade Parisagendan) betonar ömsesidigt ansvarsutkrävande.

## 4.8 Utvecklad organisation för det multilaterala biståndet

Det multilaterala biståndet utgör en snabbt växande andel av det svenska biståndet. Multilaterala organisationer har en viktig roll att spela och Sverige ska vara en aktör av betydelse i dessa sammanhang. Sverige ska verka för en reformering och effektivisering av FN. Det kräver att regeringen har en organisation med tillräckliga resurser för att föra dialog och utöva inflytande. Organisationen ska också hantera en kvalitativ beredning och uppföljning av det multilaterala biståndet.

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 att Sverige saknade en övergripande strategi för det multilaterala stödet. År 2007 antogs en strategi, och ett relativt stort antal organisationsbedömningar har sedan dess genomförts. UD och Sida har därtill organiserat arbetet mellan sig. Det är bra, men det saknas en övergripande uppföljning och analys med förslag på hur arbetet ska organiseras så att det upprätthåller bästa kvalitet. Regeringen behöver återkomma till riksdagen med en redogörelse för hur strategins rekommendationer tillämpas. Redogörelsen ska innehålla en övergripande analys av måluppfyllelsen i förhållande till det svenska biståndets mål och den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete. Analysen skulle kunna bidra till den utlovade biståndspolitiska plattformen och revideringen av den nuvarande strategin för det multilaterala stödet.

Miljöpartiet föreslår också att regeringen avsätter resurser för att inrätta en enhet som kan ge stöd till nuvarande organisation på Utrikesdepartementet

**Fel! Okänt namn på**

och Sida. Det är Miljöpartiets uppfattning att UD och Sida gör ett gott arbete med de resurser som finns, men att dessa inte är tillräckliga givet anslaget storlek och den höga ambitionsnivån. Samarbete och roll- och resursfördelning mellan departement och myndighet måste klargöras.

Stockholm den 4 oktober 2013

*Bodil Ceballos (MP)*

*Valter Mutz (MP)*

*Mehmet Kaplan (MP)*

*Peter Rådberg (MP)*