

Motion till riksdagen 2016/17:3580

av **Hans Linde m.fl. (V)**

med anledning av skr. 2016/17:64 Riksrevisionens rapport om förutsägbarhet och långsiktighet inom biståndet

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om hur man löpande ska redovisa hur avräkningarna från biståndet för migrationskostnader förhåller sig till biståndets mål, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen löpande ska redovisa vilka migrationskostnader som avräknas i Openaid och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör få i uppdrag att genomföra en oberoende översyn av i vilken mån avräkningarna från biståndsbudgeten är förenliga med OECD-Dacs riktlinjer och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om den kommande översynen av avräkningarna från biståndet och tillkännager detta för regeringen.

1 Inledning

Regeringen har lagt fram en skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av förutsägbarheten och långsiktigheten inom biståndet. Skrivelsen beskriver vilka åtgärder regeringen avser att ta för att möta den kritik som Riksrevisionen presenterar. Vänsterpartiet välkomnar både Riksrevisionens rapport och regeringens vilja att åtgärda de brister som finns när det gäller långsiktighet och förutsägbarhet inom biståndet.

Under 2015 gjordes flera framsteg inom det internationella utvecklingsarbetet, bl.a. antagandet av de nya hållbarhetsmålen i Agenda 2030 och klimatmötet i Paris, men även överenskommelsen Addis Ababa Action Agenda om utvecklingsfinansiering och

Sendaikonferensen där ett nytt ramverk för katastrofriskreducering antogs. Sammantaget lägger dessa framsteg grunden för en utvecklingsagenda som både kan möta dagens utmaningar och nå de nya ambitiösa utvecklingsmålen.

Regeringen har under 2016, med stöd av framstegen från 2015, presenterat två skrivelser som ska styra det svenska biståndet: om nystarten av politiken för global utveckling (skr. 2015/16:182) och Policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (skr. 2016/17:60). De slår fast samstämmigheten inom den svenska utvecklingspolitiken respektive inriktningen för det svenska biståndet. De bekräftar också det av riksdagen uttalade målet att det svenska biståndet ska uppgå till 1 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) och det övergripande målet för svenskt bistånd som antagits av riksdagen: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Båda skrivelserna har många förtjänster och Vänsterpartiet har i stort välkomnat dem. Däremot ser vi brister i hur de omsätts i praktiken. På flera områden driver regeringen en politik som hämmar den internationella utvecklingen och biståndets effektivitet. Avräkningarna från biståndet för flyktingmottagande är ett av de tydligaste exemplen på detta.

1.1 Avräkningarna i dag

Sedan början av 1990-talet går en del av det svenska biståndet till kostnader för mottagande av asylsökande i Sverige. Dessa s.k. avräkningar för asylkostnader ska utgå från riktlinjer från biståndskommittén vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD-Dac). Riktlinjerna är breda och lämnar stort utrymme för staterna att utforma sina egna modeller för hur avräkningarna beräknas. Det finns därför också stora skillnader mellan hur olika länder hanterar avräkningarna.

Riksrevisionen har granskat de svenska avräkningarna under perioden januari 2010 till april 2016 och lämnar tydlig kritik på flera centrala punkter. Hanteringen av avräkningarna gör att biståndet brister i förutsägbarhet och att regeringen tvingats göra stora ändringar i statsbudgeten med kort varsel, och vid flera tillfällen under innevarande år. Beredskapen för att säkerställa en långsiktig och förutsägbar biståndsverksamhet har varit låg. Riksrevisionen ifrågasätter också om den nuvarande beräkningsmodellen för avräkningarna är lämplig och ser en risk att de avräkningar som görs inte motsvarar förutsedda kostnader under året. Sammantaget kan detta få stor effekt på de tillgängliga resurserna för biståndsverksamheten. Även redovisningen av avräkningarna kritiserar. Riksrevisionens granskning skapar stora frågetecken runt svenskt bistånd. Vad har egentligen avräknats och kunde dessa avräkningar varit mindre? Skulle svenskt bistånd ha kunnat vara mer förutsägbart och skulle de stora svängningarna i avräkningar kunnat undvikas?

Som svar på Riksrevisionens kritik aviserar regeringen ett par åtgärder. Viktigast är den översyn av modellen för avräkningarna som ska genomföras och redovisas i en kommande budgetproposition. Vänsterpartiet välkomnar översynen och flera av de andra åtgärderna. Genom denna motion vill vi förtydliga vad vi anser att översynen bör innehålla.

2 Ett starkt bistånd som gör skillnad

Vänsterpartiets biståndspolitik utgår från internationell solidaritet. Vi vill att Sveriges utvecklingspolitik ska vara omfattande, förutsägbar, långsiktig och transparent. Den ska bygga på ett starkt lokalt ägandeskap och utgå från biståndseffektivitetsagendan och våra övriga internationella åtaganden. Det är så vi kan utforma en utvecklingspolitik som gör skillnad. Vi står i stort bakom de mål som riksdagen satt upp och menar att politiken tydligt måste sträva mot dem. Det är utifrån dessa principer och riktlinjer Sverige kan bedriva ett bistånd som verkligen gör skillnad.

Riksrevisionens granskning är begränsad till frågor om förutsägbarhet för biståndet utifrån avräkningar för asylkostnader men visar på tydliga brister inom de granskade områdena. Vänsterpartiet har länge varit kritiskt mot att avräkningar görs från biståndet för flyktingmottagande. Vi försvarar asylrätten. Flyktingmottagandet ska vara humant och välkomnande och ordentligt finansierat. Men flyktingmottagande i Sverige är inte bistånd. Vi tycker i grunden inte att det är rimligt att världens fattiga, hungriga och förtryckta ska betala för asylkostnader i Sverige genom uteblivet bistånd. Vänsterpartiet ser att Sverige som ett av världens rikaste länder måste klara av att leva upp till sina åtaganden både när det kommer till asylrätten och när det kommer till utvecklingspolitiken. Med en annan ekonomisk politik skulle det vara fullt möjligt. Vi vill se en förändring av de skattesystem som är riggade för att gynna de rikaste i samhället så att vi kan utveckla välfärden i Sverige, stärka flyktingmottagandet och samtidigt fullfölja våra internationella åtaganden om att utrota fattigdomen i världen. Därför anser Vänsterpartiet att Sverige i grunden bör minska avräkningarna för asylkostnader med målet att de helt ska avvecklas.

Avräkningarna från biståndet sänder också signalen att bistånd är en form av välgörenhet som vi kan unna oss när vi har råd och dra in när vi tycker att vi har behov att täcka i Sverige. Det är en syn som ligger långt ifrån både Vänsterpartiets syn på bistånd och hur man internationellt i dag definierar bistånd. Efter mer än 60 år av svenskt statligt bistånd vet vi att partnerskap, långsiktighet och ett starkt lokalt ägandeskap och ansvarsutkrävande är förutsättningar för att biståndet ska ge långsiktiga resultat. Det är också kärnan i den globala biståndseffektivitetsagendan som utvecklats sedan 2005.

Utöver invändningar mot principerna bakom avräkningarna i sig ser Vänsterpartiet stora brister i den modell som används för att beräkna avräkningarnas storlek. Den nuvarande modellen är konstruerad på ett sätt som gör att den inte beskriver de verkliga kostnaderna för flyktingmottagandet, bl.a. för att den utgår från att alla kostnader för en asylsökande uppstår det år personen söker asyl. År 2015 sökte över 160 000 människor asyl i Sverige. En övervägande majoritet av dem gjorde det under årets sista månader. Kostnaderna för mottagandet av dessa människor belastar därför i praktiken budgeten för 2016, men på grund av den modell som används för att beräkna avräkningarna beräknas de belastas budgeten för 2015. Modellen är också väldigt känslig för antalet asylsökande som anländer och hur många dygn det tar från asylansökan till kommunplacering. Det är dessutom otydligt vad som ingår i den dygnskostnad som används i modellen.

De stora bristerna i modellen blev tydliga i budgeten för 2016. I höstbudgeten som presenterades den 21 september 2015 slog man fast att 8,2 miljarder, motsvarande 19 procent av biståndsbudgeten, skulle avräknas för flyktingkostnader. Budgeten grundade sig på prognoser som någon månad senare visade sig vara felaktiga. Redan när

riksdagen skulle fatta beslut om budgeten i december 2015 var det tydligt att budgetförslaget skulle behöva justeras. Finansministern talade om att så mycket som 60 procent av biståndet skulle kunna komma att avräknas. Regeringen och Vänsterpartiet enades efter förhandlingar om en vårandringsbudget där avräkningarna ökade till 12,2 miljarder, motsvarande 28 procent av biståndet. Men under sommaren visade det sig att betydligt färre än beräknat sökte asyl i Sverige under 2016 och i höständringsbudgeten minskades avräkningarna till 5,9 miljarder kronor. Denna stora ryckighet och kortsiktighet fick självklart långtgående konsekvenser för många av Sveriges partner. Internationella organisationer fick först besked att Sverige skulle minska sitt stöd och t.o.m. bryta ingångna avtal, för att några månader senare få nya besked. Många aktörer i syd har med rätta frågat sig om man kan lita på Sveriges stöd och löften. Det har skadat Sveriges trovärdighet som biståndsaktör.

Sammantaget gör dessa brister i modellen för att beräkna avräkningarna att biståndets transparens, förutsägbarhet och långsiktighet brister kraftigt. I slutändan drabbar detta biståndets mottagare, människor som lever i fattigdom och förtryck.

2.1 En förändrad modell för avräkningarna

Målet för den svenska biståndspolitik som slagits fast av riksdagen är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Detta gäller för hela utgiftsområde 7, internationellt bistånd. De kostnader som avräknas från biståndet för att finansiera flyktingmottagande är trots det inte underställda målet och utvärderas inte heller gentemot det. Avräkningarna följer heller inte regeringens landprioritering eller tematiska prioritering inom biståndet.

Avräkningarna motverkar dessutom de principer som finns i effektivitetsagendan om mottagarländernas ägarskap över planering och prioritering inom biståndet, fokus på resultat, transparens och inkluderande partnerskap mellan givare och mottagare som Sverige ställt sig bakom. Samtliga utgifter inom utgiftsområde 7 bör underställas målet för biståndet och utvärderas i enlighet med det. Regeringen bör återkomma med förslag om löpande redovisning av hur avräkningarna från biståndet för migrationskostnader förhåller sig till biståndets mål. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen tillkänna.

Öppenhet har länge varit ett honnörsord inom svenskt bistånd. Genom satsningen Openaid som lanserades 2011 redovisas det svenska biståndet på ett förhållandevis transparent sätt, även om satsningen fått kritik för vissa brister. På webbplatsen openaid.se går att läsa i viss detalj hur biståndet fördelas på olika områden, till olika länder och inom olika insatser. Det går bl.a. att hitta information om biståndet för 2015, indelat i sex huvudkategorier. Den i särklass största, som uppgår till 20,2 miljarder kronor, är flyktingmottagande i Sverige. Den som vill läsa vidare om denna post, som är nästan lika stor som de andra och tredje största posterna tillsammans, möts av en förklaring på en mening: ”Avräkning från biståndsbudgeten för kostnader relaterade till flyktingmottagning i Sverige, som klassificeras som bistånd av OECD-Dac.” Det finns ingen specificering av vad dessa dryga 20 miljarder finansierar och ingen tydligare förklaring. Det står inte heller att den summa som faktiskt avräknades från biståndet för flyktingmottagande under 2015 var knappt 8,9 miljarder kronor, och att den summa som redovisas är avräkningarnas storlek enligt den modell regeringen använder, men som denna gång inte gick att tillämpa fullt ut. Denna brist på transparens är ett stort problem

och måste åtgärdas. Regeringen ska löpande redovisa vilka migrationskostnader som avräknas i Openaid. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

De senaste åren har vi sett stora förändringar i antalet asylsökande, vilket skapar stora svängningar i den totala biståndsvolymen. Antalet asylsökande är svårt att förutse eftersom det till stor del beror på händelser i omvärlden. Antalet dygn i asylprocessen varierar delvis till följd av antalet asylsökande, men det har inte varit den största källan till osäkerhet kring avräkningarna. En stor brist med dagens modell är dygnskostnaden. Här brister också transparensen. Regeringen har hittills inte redovisat vad som är inkluderat i dygnskostnaden de använder i sin beräkningsmodell. Concord visar i rapporten En säker finansiering av biståndet att avräknad kostnad per asylansökan har stigit från 55 000 kronor i genomsnitt under regeringen Persson till ca 100 000 under regeringen Reinfeldt och ca 150 000 under regeringen Löfven utan någon tydlig förklaring.

Concord har också granskat hur avräkningarna förhåller sig till de riktlinjer som OECD-Dac satt upp. Enligt rapporten är minst en femtedel av de kostnader som inkluderas i avräkningar inte förenliga med OECD-Dacs riktlinjer. Bristen på transparens gör det svårt att granska denna fråga i detalj, men Concord har funnit att kostnader för administration, systemutveckling/it, resor, utbildning för Migrationsverkets personal, löner och kontor inkluderats i avräkningarna trots att de inte nämns i riktlinjerna. Periodvis har även kostnader för bevakning av asylboenden inkluderats. Dessutom finns kostnader som direkt verkar bryta mot riktlinjerna, som t.ex. kostnader för organiserad sysselsättning, undervisning i svenska och andra integrationsfrämjande insatser. Svenska regeringar har under alla år hävdat att avräkningarna följer OECD-Dacs riktlinjer. Concords rapport visar att det troligen inte är korrekt. Det har heller inte granskats närmare vilka kostnader som avräknas, och den bristande transparensen har omöjliggjort en sådan bedömning. OECD-Dac har inte heller haft tillgång till fullständigt material vid sina granskningar och Riksrevisionen hade inte i uppdrag att granska avräkningarna i relation till OECD-Dacs riktlinjer. Regeringen bör få i uppdrag att genomföra en oberoende översyn av i vilken mån avräkningarna från biståndsbudgeten är förenliga med OECD-Dacs regler. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Regeringen aviserar i skrivelsen en översyn av modellen för hur avräkningarna beräknas. Den nuvarande modellen innehåller flera brister som beskrivs ovan. Dessa brister behöver analyseras noggrant för att man ska finna en så ändamålsenlig modell som möjligt. Vänsterpartiet anser att det finns flera alternativ att beakta i en sådan översyn.

Den nuvarande modellen beräknar inte de faktiska kostnaderna för flyktingmottagandet, vilket beskrivs närmare ovan. En anledning till de stora variationerna i avräkningarnas storlek är att de bygger på prognoser med stor osäkerhet. Budgetarna för 2016 visar tydligt de brister som finns och vilka konsekvenser de får. Ett sätt att öka förutsägbarheten skulle vara att använda kostnaderna för flyktingmottagandet för föregående år som underlag för avräkningarna för det kommande året. Det skulle också innebära att man finansierade faktiska kostnader, även om det var kostnader för föregående år. Migrationsverket har redan delvis börjat använda denna princip. I verkets senaste prognos från oktober 2016 beräknar man dygnskostnaden utifrån årsredovisningen för 2015, i stället för att som i tidigare prognoser utgå från prognostiserade kostnader och utgifter. Statsbudgeten får inte finansiera kostnader från föregående år, men det skulle i detta fall inte handla om att

finansiera tidigare kostnader utan endast att använda tidigare utfall som prognos för kommande avräkningar. En sådan lösning skulle göra avräkningarna mer förutsägbara och ändringsbudgetar skulle aldrig behöva bli nödvändiga. Denna möjlighet bör regeringen ta med i sin översyn av modellen.

Ett annat alternativ är att ta fram en modell som mycket tydligare bygger på Migrationsverkets prognoser och tar hänsyn till när asylsökande väntas söka asyl i Sverige och beräknar antalet dagar i asylprocessen under budgetåret utifrån prognoserna. Även detta bör regeringen ta i beaktande i översynen av modellen.

I den nuvarande modellen räknas antalet dygn från ankomst till kommunplacering. I Tyskland räknas dygnen från bifallen asylansökan och ett år framåt. I Storbritannien räknas antalet dygn från asylansökan till att asylbeslut fattas. I framtagandet av en ny svensk modell bör dessa alternativ utredas. Den tyska modellen medför större förutsägbarhet och omfattar färre personer eftersom endast de som får asyl inkluderas. Antalet dygn är däremot konstant eftersom riktlinjerna från OECD-Dac begränsar möjligheterna att göra avräkningar till en ettårsperiod och asylbeslut inte finns som en slutpunkt som i den brittiska modellen. Riktlinjerna från OECD-Dac säger dock att avräkningarna inte får finansiera kostnader för integrationsinsatser, vilket är en viktig del av insatserna för den som fått uppehållstillstånd. En avgränsning mellan dessa insatser och de som får finansieras enligt riktlinjerna kan vara svår att göra. Denna fas av mottagandet kan också anses mindre motiverad att finansiera denna väg. En närmare undersökning av den tyska och den brittiska modellen bör inkluderas i regeringens översyn.

Riksrevisionen menar att regeringen i större utsträckning bör använda Migrationsverkets anslagskredit för att minska ändringsbudgeteringen. Vänsterpartiet instämmer i Riksrevisionens bedömning att det vore ett bra sätt att hantera eventuella ökade kostnader under innevarande budgetår, inom vissa begränsningar. Det skulle leda till en större förutsägbarhet inom biståndet. Möjligheten att använda anslagskrediter bör därför inkluderas i översynen av modellen.

Den nuvarande modellen för att beräkna avräkningarna har resulterat i stora variationer i avräkningarnas storlek mellan olika år, eftersom antalet asylsökande har stor betydelse för hur stora avräkningarna blir. Sverige är också det land som gjort störst avräkningar under de senaste fem åren. Regeringen har nu satt ett tak för avräkningarna som innebär att maximalt 30 procent av biståndsbudgeten får användas till avräkningar. Detta för att Sverige ska leva upp till det av FN fastslagna 0,7-procentsmålet, även om man understiger det av riksdagen fastslagna enprocentsmålet. Vänsterpartiet menar att detta tak är för högt. Både för att det urholkar biståndet och för att det medger alldeles för stora variationer i de belopp som används till faktiskt bistånd, vilket minskar förutsägbarheten och långsiktigheten inom biståndet. Även möjligheten att införa ett lägre tak för avräkningarna bör ingå i översynen av modellen för avräkningarna.

Sammantaget vill Vänsterpartiet att regeringen i sin kommande översyn bör eftersträva att ta fram en ny modell för avräkningarna som

1. innebär en ökad förutsägbarhet i svenskt bistånd
2. innebär att avräkningarna för asylkostnader tydligt och långsiktigt minskar
3. följer OECD-Dacs riktlinjer
4. innebär att avräkningarna redovisas och följs upp på ett transparent sätt
5. utgår från de verkliga kostnaderna för asylsökande.

Den kommande översynen av avräkningarna från biståndet bör ta avvägningarna ovan i beaktande. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och ge regeringen till känna.

Hans Linde (V)

Stig Henriksson (V)

Amineh Kakabaveh (V)

Håkan Svenneling (V)

Jens Holm (V)

Birger Lahti (V)

Emma Wallrup (V)