

Utrikesutskottets betänkande 2019/20:UU17

Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2019/20:91 till handlingarna och att samtliga motionsyrkanden avslås.

I betänkandet finns sex reservationer (M, SD, C, L, KD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:91 Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer.

Fem yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund	5
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	7
Multilateralt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd	7
Reservationer	17
1. Fokusering av det multilaterala samarbetet, punkt 1 (M, SD)	17
2. Humanitärt bistånd, punkt 2 (M, SD)	18
3. Fördelning mellan bilateralt och multilateralt bistånd m.m., punkt 3 (C)	18
4. Kärnstöd, punkt 4 (M, SD)	19
5. Kärnstöd, punkt 4 (C)	20
6. Resultatuppföljning av Sveriges engagemang i Unrwa, punkt 5 (M, SD, KD, L)	21
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	22
Skrivelsen	22
Följdmotionerna	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Fokusering av det multilaterala samarbetet

Riksdagen avslår motion

2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkande 1.

Reservation 1 (M, SD)

2. Humanitärt bistånd

Riksdagen avslår motion

2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkande 2.

Reservation 2 (M, SD)

3. Fördelning mellan bilateralt och multilateralt bistånd m.m.

Riksdagen avslår motion

2019/20:3513 av Kerstin Lundgren och Magnus Ek (båda C) i denna del.

Reservation 3 (C)

4. Kärnstöd

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:3513 av Kerstin Lundgren och Magnus Ek (båda C) i denna del
och

2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkande 3.

Reservation 4 (M, SD)

Reservation 5 (C)

5. Resultatuppföljning av Sveriges engagemang i Unrwa

Riksdagen avslår motion

2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkande 4.

Reservation 6 (M, SD, KD, L)

6. Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:91 till handlingarna.

Stockholm den 7 maj 2020

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Kerstin Lundgren (C), Håkan Svenneling (V), Lars Adaktusson (KD), Fredrik Malm (L), Kristina Axén Olin (M), Karin Enström (M), Maria Stockhaus (M), Ulrika Heie (C), Hans Ekström (S), Isak From (S), Lawen Redar (S), Leif Nysmed (S), Angelika Bengtsson (SD), Mikael Strandman (SD), Robert Stenkvist (SD) och Karolina Skog (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2019/20:91 Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer. Utskottet behandlar också två följdmotioner som lämnats med anledning av skrivelsen.

Ledamöter från utskottet har under mandatperioden deltagit i möten med Världsbanksgruppens parlamentarikernätverk. Finansministern, biståndsministern och riksbankschefen har också informerat utrikes- och finansutskotten inför Världsbanksgruppens och Internationella valutafondens års- och vårmöten. I november 2019 besökte FN:s biträdande generalsekreterare för utvecklingssamarbete Robert Piper utskottet för att berätta om FN:s arbete med att reformera systemet med landchefer (Resident Coordinator, RC).

Utskottet besökte även Sida i april 2019 och berörde då frågor om s.k. multi-bi-stöd, dvs. bilateralt bistånd som förmedlas av Sida via en multilateral organisation.

Den 2 april 2020 informerade statssekreterare Per Olsson Fridh (Utrikesdepartementet) och generaldirektör Carin Jämtin (Sida) utskottet om coronapandemins effekter på biståndssamarbetet.

Bakgrund

I betänkande 2015/16:UU7 Riksrevisionens rapport om bistånd genom multilaterala organisationer uttalade utskottet att det vore önskvärt med en samlad resultatanalys av arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna. En sådan skrivelse skulle kunna fokusera på vissa teman eller grupper av organisationer som bedöms som särskilt viktiga för att uppnå målen för Sveriges utvecklingssamarbete.

Utskottet följde senare upp sitt önskemål genom att föreslå ett tillkännagivande. Riksdagen följde utskottets förslag (skr. 2016/17:145, bet. 2016/17:UU7, rskr. 2016/17:48). I det sammanhanget uttalade utskottet även att skrivelsen borde lämnas till riksdagen vartannat år, med början våren 2018.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen ges en samlad redovisning av utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet genom multilaterala organisationer. Det multilaterala systemet och det svenska stödets styrning, omfattning och inriktning beskrivs övergripande. Med fokus på några av de organisationer som är viktigast för Sverigeredovisas därefter mål, verksamhet och resultat inom

fyra tematiska områden i regeringens policyramverk: hälsa, utbildning, ekonomisk utveckling och fred. Vidare ges en kortare uppdatering inom fyra områden som regeringen redovisade i sin resultatskrivelse 2018: demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, jämställdhet, miljö och klimat samt humanitärt bistånd.

Utskottets överväganden

Multilateralt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avstyrker samtliga motioner och lägger skrivelsen till handlingarna.

Jämför reservation 1 (M, SD), 2 (M, SD), 3 (C), 4 (M, SD), 5 (C) och 6 (M, SD, KD, L).

Skrivelsen

Skrivelsen ger en samlad redovisning av utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet genom multilaterala organisationer, med fokus på åren 2017 och 2018. Genom ett ökat finansiellt stöd och aktivt engagemang i de multilaterala organisationerna bedömer regeringen att Sverige bidragit både till resultat för människor som lever i fattigdom och förtryck och till att stärka det multilaterala systemet som sådant.

I skrivelsen ligger fokus på fyra områden: hälsa, utbildning, ekonomisk utveckling och fred.

Det svenska multilaterala stödet på hälsoområdet, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) har varit omfattande. Det har bl.a. bidragit till att människor fått ökad tillgång till vaccinering, grundläggande mödra- och barnhälsovård samt preventivmedel, liksom till stärkta nationella hälsosystem och åtgärder för att möta globala hälsohot, såsom antimikrobiell resistens (AMR). De olika multilaterala hälsoorganisationerna har samverkat i sina respektive roller och gemensamt räddat många miljoner liv. Inom utbildning har stödet genom såväl FN-organisationer som utvecklingsbankerna och tematiska fonder bidragit till att stärka nationella utbildningssystem och därmed barns och ungdomars, inte minst flickors, tillgång till utbildning. Det multilaterala biståndet har också varit särskilt viktigt för att ge barn i konfliktsituationer tillgång till utbildning.

Det multilaterala stödet till inkluderande ekonomisk utveckling har varit brett och bl.a. lett till ökad tillgång till infrastruktur (elektrifiering, transport m.m.), ett effektivare jordbruk, nya arbetstillfällen, industrialisering och bättre förutsättningar för låg- och medelinkomstländer att delta i internationell handel. Det har även stärkt kvinnors ekonomiska egenmakt.

På fredsområdet har det svenska stödet bidragit till att stärka FN:s fredsbyggandearkitektur och institutioners möjlighet att hantera konflikt så att våld kan undvikas. Sveriges stöd genom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Folke Bernadotteakademin (FBA) till freds- och utvecklingsrådgivare har bidragit till att stärka FN:s kapacitet att verka för

hållbar fred. Därutöver har en stor del av bankernas och övriga multilaterala organisationers verksamhet bedrivits i länder med konflikt, eller med risk för konflikt, och har där haft en viktig fredsfrämjande roll. Sverige har särskilt bidragit till att stärka kvinnors inflytande och meningsfulla deltagande som aktörer för fred och säkerhet med utgångspunkt i resolution 1325. Utifrån medlemskapet i säkerhetsrådet har Sverige stärkt sin aktörsroll särskilt inom agendan för kvinnor, fred och säkerhet samt i fråga om klimat och säkerhet.

Sverige har också med full kraft fortsatt att stödja det multilaterala arbetet för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer och drivit på för att samtliga organisationer i sin verksamhet utgår från rättighetsperspektivet. Inom miljö- och klimatområdet ökade Sverige sina finansiella bidrag kraftigt och Sverige har varit drivande i klimatfondernas styrningsreformer. Sveriges påverkansarbete för integrering av och fokus på jämställdhet, i linje med den feministiska utrikespolitiken, har satt tydliga spår i de multilaterala organisationernas planer och program. Dessutom har merparten av stödet från regeringens nya tematiska strategi för global jämställdhet och kvinnors och flickors rättigheter hittills kanaliserats genom multilaterala organisationer.

Det svenska humanitära biståndet genom multilaterala organisationer har räddat liv, lindrat nöd och upprätthållit mänsklig värdighet för miljoner av världens mest utsatta människor. Sverige har också fortsatt att vara en drivande aktör för genomförandet av den internationella överenskommelsen ”the Grand Bargain” vars övergripande syfte är att göra det humanitära responssystemet effektivt, transparent och inkluderande. Vidare har Sverige medverkat i arbetet med att uppnå ett bättre samspel mellan det humanitära biståndet, det långsiktiga utvecklingssamarbetet och fredsarbetet samt även ett närmande mellan FN-systemet och utvecklingsbankerna i det avseendet.

De multilaterala organisationerna har en central roll för att hantera de globala utmaningarna och upprätthålla en regelbaserad världsordning. Det gör de när de genomför program, i sin normerande roll, som forum för dialog och som bärare av kunskap. De omfattar FN-systemet, utvecklingsbanker, tematiska fonder och andra organisationer med varierande mandat och inriktning. Dessa är centrala för genomförandet av Agenda 2030 the Addis Ababa Action Agenda för utvecklingsfinansiering samt Parisavtalet, där inte minst utvecklingsbankerna har en viktig roll i fråga om att generera den nödvändiga finansieringen, inklusive genom den privata sektorn och innovativa finansieringsmodeller. De multilaterala organisationerna är också hörnstenar inom det humanitära systemet och fredsarbetet.

De multilaterala organisationerna har bred närvaro i många länder, inklusive i konfliktländer och instabila stater, och ett brett uppdrag att arbeta med länders olika utmaningar. Därmed har det multilaterala systemet också en räckvidd och en möjlighet att bidra som går bortom Sveriges kapacitet som enskilt land. Organisationerna har överlag också en god kapacitet att åstadkomma resultat i samarbetsländerna, har där ofta en viktig samordnande roll och arbetar nära samarbetsländernas regeringar.

Det multilaterala systemet är inte utan utmaningar. Regeringen bedömer att styrning och samordning inom detta skulle kunna förbättras och att effektiviteten varierar mellan organisationer liksom mellan verksamheter i olika länder. Resultatrapporteringens kvalitet skiftar också. Finansieringen är splittrad med en alltför liten andel kärnstöd till organisationernas reguljära budget vilket försvårar planering och uppföljning, och i nästa led, resultatrapportering och ansvarsutkrävande.

Inom FN har därför generalsekreteraren sjösat omfattande reformer för att effektivisera verksamheten, framför allt genom bättre samordning på landnivå och stärkt transparens. I gengäld har givarländerna åtagit sig att skapa en mer förutsägbar och flexibel finansiering och öka andelen kärnstöd. Även inom utvecklingsbankerna och de tematiska fonderna pågår olika reformer för att öka effektiviteten och stärka verksamheten. Sverige har aktivt drivit på och medverkat till dessa reformer.

Sverige står tydligt upp för multilateralt samarbete och en regelbaserad världsordning. Det har tagit sig uttryck både i ett ökat finansiellt stöd till de multilaterala organisationerna och i ett aktivt engagemang inom dessa, inklusive genom EU. Både kärnstöden och bilateralt bistånd som kanaliseras genom multilaterala organisationer (s.k. multi-bi-stöd) har ökat sedan 2016. Det uppgick 2018 till 30 miljarder kronor, vilket utgjorde 58 procent av det totala biståndet. Av Sidas utbetalningar gick 43 procent till multilaterala organisationer, en ökning med 2 miljarder kronor i förhållande till 2017. Sverige har även beslutat om fleråriga kärnstöd till vissa organisationer för att skapa bättre förutsägbarhet. Därtill har Sverige systematiskt verkat inom givarsamfundet för en ökning av andelen kärnstödsfinansiering och medverkat till strukturerade finansieringsdialoger inom ett antal multilaterala organisationer.

I sin granskning av det svenska biståndet 2019 beskrev OECD:s biståndskommitté (OECD/Dac) Sverige som en engagerad förespråkare för multilateralism och uppmärksammade särskilt Sveriges flexibla finansiering, de fleråriga kärnstöden samt bredden av multilaterala samarbetspartner och Sveriges långsiktiga relationer med dessa.

Regeringen och berörda myndigheter, främst Sida, har verkat för svenska prioriteringar både genom styrelsearbetet och i direkt dialog med organisationerna, såväl centralt som på landnivå och kopplat till insatser. För FN-organisationerna har de årliga högnivådialogerna varit viktiga för uppföljning, påverkansarbete och dialog. För utvecklingsbankerna har påfyllnadsprocesserna varit avgörande tillfällen för påverkan. Svensk kompetens på olika områden har visat sig efterfrågad av organisationerna och har bidragit till att Sverige ses som en respekterad partner. Ökningen på senare år av sekonderingar av svenska experter till de multilaterala organisationerna har stärkt det svenska påverkansarbetet och ökat genomslaget för svenska prioriterade frågor och samsarbetsområden, samtidigt som det gett värdefull inblick i organisationerna. Dialogen och påverkansarbetet bedrivs i hög grad i samspel med andra givarländer.

Regeringen konstaterar att samstämmighet och ett enat ”Sverigelag” som agerar parallellt på landnivå, i styrelser och på politisk nivå har varit en framgångsfaktor i påverkansarbetet. De multilaterala organisationsstrategier som beskrivs i denna skrivelse har varit centrala i det avseendet, liksom samstämmigheten och möjligheterna till synergier mellan det bilaterala och multilaterala biståndet. Även om dialog och påverkansarbetet inte innebär några utbetalningar är det resurskrävande för Regeringskansliet och Sida.

Sverige har särskilt varit pådrivande för den pågående FN-reformen som regeringen bedömer redan börjat ge resultat. Sverige har också verkat för integrering av jämställdhet, miljö och klimat och andra tvärfrågor i organisationernas verksamhet, för tillämpning av rättighetsbaserade ansatser och för att organisationerna ska stå upp för sitt fulla normativa mandat. Sverige har stått i frontlinjen i frågor som mött tilltagande motstånd, såsom SRHR, civilsamhällets utrymme och frihandel. Detta har satt tydliga avtryck i organisationernas strategier och arbetssätt liksom i den normativa agendan. Sverige har vidare bidragit till att stärka samarbetet mellan de multilaterala organisationerna och EU, vilket bl.a. resulterat i gemensamma åtaganden mellan FN och EU i arbetet mot könsbaserat våld.

Hållbar upphandling inom de multilaterala organisationerna är ytterligare ett område där Sverige driver på med syfte att bidra till målen för Agenda 2030. På sikt kan det också skapa nya affärsmöjligheter för svenska företag som konkurrerar med hållbarhetsargument snarare än med låga priser. När missförhållanden inom organisationerna har uppdagats, såsom korruption eller sexuella övergrepp och trakasserier, har Sverige agerat kraftfullt för att komma till rätta med problemen, säkerställa att det finns skydd för dem som rapporterar samt kapacitet att utreda och utkräva ansvar, och inte minst för att säkerställa ett gott ledarskap.

Motionerna

Moderaterna anför i kommittémotion 2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. att Sveriges multilaterala bistånd bör koncentreras till ett mindre antal organisationer och att den del av biståndet som går till humanitära insatser bör öka (yrkandena 1 och 2). Motionärerna anser även att kärnstöd endast bör ges till organisationer där man har god kontroll och uppföljning (yrkande 3). Regeringen bör också återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet av Sveriges engagemang i FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (yrkande 4).

Centerpartiet anför i kommittémotion 2019/20:3513 av Kerstin Lundgren och Magnus Ek att det multilaterala biståndet är mindre effektivt än det bilaterala biståndet och svårare att följa upp. Det bör därför minska till förmån för det bilaterala biståndet. Dessutom bör den del av det multilaterala bistånd som Sverige betalar ut via Sida, s.k. multi-bi-stöd, tydligare gå till att förstärka de bilaterala satsningar och prioriteringar som görs utifrån den styrning som finns nationellt i olika inriktningar. Motionärerna menar också att regeringen

i skrivelsen borde ha redovisat vad Sverige har prioriterat i organisationerna utifrån svenska mervärden, inriktningar och prioriteringar utifrån strategin för multilateral utvecklingspolitik och de organisationsspecifika strategierna.

Utskottets ställningstagande

Inledning

Utskottet noterar inledningsvis att det bistånd som kanaliseras genom multilaterala organisationer har ökat väsentligt under senare år från ca 49 procent av den svenska biståndsbudgeten 2011 till ca 58 procent 2018¹. Finansiellt ökade det svenska multilaterala biståndet från ca 18 miljarder kronor till ca 30 miljarder kronor under samma period. Detta understryker vikten av att riksdagen regelbundet, genom en mer omfattande redovisning än den som ges i budgetpropositionen, får information om de resultat som uppnåtts genom det multilaterala biståndet.

Utskottet konstaterar att skrivelsen, i enlighet med vad riksdagen efterfrågade i betänkande 2015/16:UU7, ger en samlad resultatanalys av arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna och att det finns ett särskilt fokus på vissa teman som bedöms som viktiga för att uppnå målen för Sveriges utvecklingssamarbete. Genom att den globala utvecklingen beskrivs för de valda tematiska områdena synliggörs också på vilka områden Sverige har ett särskilt kunnande och mervärde, bl.a. genom att driva s.k. motvindsfrågor.

I detta betänkande fokuserar utskottet i huvudsak på de frågor som tas upp i följdmotionerna men vill understryka att den resultatredovisning som ges i skrivelsen även kommer att användas som underlag vid den kommande behandlingen av budgeten för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Styrning, fokusering och uppföljning av det multilaterala biståndet

Utskottet vill understryka att det multilaterala biståndet, liksom övriga biståndsinsatser, ska bidra till riksdagens beslutade mål om att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Det framgår av policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (skr. 2016/17:60, bet. 2016/17:UU12) att Sveriges utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer ska bedrivas i syfte att uppnå största möjliga effekt inom de områden som Sverige prioriterar. Det svenska engagemanget ska vara fokuserat på de organisationer som har högst relevans för Sveriges internationella utvecklings- och biståndspolitiska mål samt för det humanitära biståndet och den bästa förmågan att bidra till resultat.

För styrning av samarbetet med prioriterade multilaterala organisationer finns särskilda organisationsstrategier, som anger motiven för svenskt stöd

¹Inklusive bistånd genom EU:s institutioner och fonder.

samt svenska prioriteringar vad gäller organisationens arbetssätt. Inför att en sådan tas fram görs alltid först en organisationsbedömning.

Utskottet instämmer med regeringen i att Sveriges multilaterala och bilaterala bistånd ska vara kompletterande och möjliggöra synergier, inte minst vad gäller det normativa arbete som måste bedrivas på alla nivåer – i internationella forum såväl som nationellt gentemot regeringar och civilsamhällen. Genom de multilaterala organisationerna får Sverige bredare genomslag för sina värderingar och prioriteringar. Det multilaterala samarbetet ger även Sverige möjlighet att stödja länder som vi inte skulle kunna verka i bilateralt, inklusive konfliktländer, i humanitära kontexter eller där den politiska situationen inte möjliggör bilateralt bistånd.

På liknande sätt måste det finnas synergier mellan de multilaterala kärnstöden och multi-bi-stödet. Genom stödet till multilaterala organisationer på global nivå, t.ex. i arbetet med den globala hållbarhetsagendan, kunskapshantering och metodutveckling, stärks organisationernas kapacitet att verka på landnivå, och genom att använda de multilaterala organisationerna som genomförare av bilateralt bistånd i länder tar Sverige till vara deras kapacitet att leverera konkreta resultat i samarbetsländerna. Utskottet utgår från att regeringen vid sina bedömningar av organisationerna beaktar dessa aspekter.

Utskottet anser liksom regeringen att Sveriges humanitära biståndspolitik ska vara behovsbaserad och utgå från internationell humanitär rätt, de humanitära principerna – humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende – samt principerna om gott humanitärt givarskap. Det övergripande målet för det humanitära biståndet ska även fortsättningsvis vara att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor.

För att bidra till att möta de rekordhøga humanitära behoven ska Sverige uppfylla sina åtaganden om förutsägbar finansiering av relevanta organisationers verksamhet, exempelvis via de fleråriga avtal som tecknades under 2018 med FN:s flyktingorgan (UNHCR), Världslivsmedelsprogrammet (WFP), FN:s hjälporganisation för palestinska flyktingar (Unrwa) och FN:s katastroffond (Cerf). Sverige bör även fortsättningsvis bidra med tidig, förutsägbar och flexibel finansiering och delta i reformarbetet kring innovation och kontantstöd i det humanitära biståndet, där digital teknik kan bidra till effektiv respons, samtidigt som utmaningarna som rör integritetsfrågor måste omhändertas. Utskottet vill också understryka vikten av att Sverige även fortsättningsvis driver ett jämställdhetsperspektiv i det humanitära biståndet, inklusive frågor om SRHR, samt verkar för stärkt samverkan mellan humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete, demokratisk utveckling och fredsbyggande. Utskottet noterar att den totala svenska humanitära finansieringen under 2018 till 55,8 procent inte var öronmärkt, vilket innebär en höjning jämfört med året dessförinnan då nivån var ca 38 procent.

Utskottet vill understryka vikten av resultatuppföljning vid bedömning av Sveriges fortsatta engagemang i multilaterala organisationer. I det

sammanhanget välkomnar utskottet det samarbete som pågår inom Mopan (Multilateral Organisation Performance Assessment Network), ett nätverk av givarländer som gemensamt låter genomföra bedömningar av multilaterala organisationer. Analyserna omfattar bedömningar av organisationernas strategiska och operativa funktioner såväl som resultat, effektivitet och hållbarhet. Givarsamarbetet är enligt utskottets uppfattning viktigt för att effektivisera arbetet med uppföljning och utvärdering och sparar resurser såväl för givarna som för organisationerna. Utskottet vill dock betona att de bedömningar som görs inom ramen för Mopan måste kompletteras med analyser av i vilken utsträckning organisationerna bidrar till genomförandet av svenska prioriteringar och synergier med det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Utskottet vill påminna om att Agenda 2030 ställer högre krav på effektivisering och samordning av de multilaterala organisationerna för att åstadkomma policyöverskridande helhetslösningar. Det framgår av skrivelsen att organisationerna gradvis har anpassat sina strategier och mål till de globala målen och att vissa organisationer har ett särskilt ansvar för samordning och uppföljning av specifika mål.

Enligt utskottets uppfattning måste dock arbetet med att stärka samarbetet och öka effektiviteten i arbetet på landnivå fortsätta. Den nya fond som upprättats (Joint SDG Fund, där SDG står för sustainable development goals, målen för hållbar utveckling) kan vara ett bra verktyg i detta sammanhang. Den har upprättats för att uppmuntra ett mer systemöverskridande och samordnat arbetssätt på landnivå genom FN-gemensamma program för att genomföra Agenda 2030. Det framgår av skrivelsen att Sverige är näst största givare till fonden med bidrag på 160 miljoner kronor åren 2018 och 2019 och även sitter i fondens styrelse. Utskottet utgår från att regeringen noga följer om fonden uppfyller sitt syfte och verkar för en rimlig bördefördelning mellan givarländerna.

Utskottet anser att regeringen bör överväga hur ett ständigt ökande antal fonder med specifika uppgifter och ändamål påverkar effektiviteten i det multilaterala samarbetet. Det multilaterala systemet för utveckling och humanitärt bistånd består redan av ca 200 organisationer med varierande storlek, roller, mandat, verksamhetsområden och finansiering. Det framgår av skrivelsen att Sverige under 2018 bidrog till 69² av organisationerna i form av kärnstöd och/eller multi-bi-stöd. För 21 av dem finns organisationsstrategier.

Utskottet välkomnar också att FN:s generalsekreterare har tagit initiativ till omfattande reformer som började genomföras i januari 2019. De syftar till att stärka FN:s utvecklingssystem och skapa ett närmare samarbete mellan olika aktörer på landnivå, för att bättre kunna svara mot ett brett spektrum av utvecklings- och konfliktutmaningar och bidra till de globala utvecklingsmålen. Reformerna syftar också till att stärka freds- och säkerhetsarkitekturen för att svara upp mot dagens komplexa konflikter och ökat fokus på konfliktförebyggande.

² Avser bidrag på minst 10 miljoner kronor.

Utskottet noterar vidare att ett nytt system för landchefer (Resident Coordinator, RC) etablerats för att förbättra FN-samordningen på landnivå. Landcheferna är oberoende företrädare och samordnare för FN:s samlade utvecklingssamarbete på landnivå och rapporterar direkt till generalsekreteraren. Vidare har nya riktlinjer för FN-gemensamma program på landnivå (UNSDCF) tagits fram, där stor vikt läggs vid gemensamma landanalyser. Regeringen bedömer att de olika FN-organen nu anpassar sin verksamhet till den nya verkligheten. Regeringen påpekar att landchefer liksom företrädare för FN:s fonder och program framhåller flera positiva resultat av reformarbetet, men att de samtidigt vittnar om att samarbetet på landnivå kan utvecklas och förbättras ytterligare.

Finansieringen av systemet med landchefer (RC-systemet) baseras till största delen på frivilliga bidrag genom en fond vars intäkter kommer från tre finansieringskällor:

- en samordningsavgift för strikt öronmärkta bidrag till FN:s utvecklingssystem
- en fördubbling av den nuvarande kostnadsdelningsmekanismen mellan FN-organ i utvecklingssystemet samt
- frivilliga bidrag från FN:s medlemsstater.

Utskottet noterar att Sverige bidrog med 45 miljoner kronor till den frivilliga delen av fonden 2018 och med 50 miljoner kronor 2019, vilket motsvarade 6 respektive 4 procent av bidragen.

Utskottet vill också understryka vikten av ett ökat samarbete mellan FN och de multilaterala bankerna för genomförandet av Agenda 2030 och välkomnar i sammanhanget att FN och Världsbanken 2018 undertecknade en strategisk partnerskapsram i syfte att stärka samarbetet om genomförandet av Agenda 2030. De multilaterala utvecklingsbankerna är enligt utskottets uppfattning nyckelaktörer för resursmobilisering, framför allt av privat kapital, för genomförandet av Agenda 2030.

Utskottet ser det som positivt att det enligt skrivelsen finns ett ökat intresse från näringslivet att i större utsträckning använda Agenda 2030 som ett ramverk för att strategiskt arbeta med hållbarhet i dess tre dimensioner. Bland annat har FN skapat ett globalt investerarnätverk kallat Global Investors for Sustainable Development Alliance (GISD), efter modell av det svenska investerarnätverket Swedish Investors for Sustainable Development.

Utskottet har tidigare understrukt betydelsen av att bidrag till de multilaterala organisationerna i huvudsak lämnas i form av kärnstöd, bl.a. i betänkande 2017/18:UU22. Kärnstödet ökar sannolikheten för ett långsiktigt stabilt, multilateralt system där Sveriges politiska prioriteringar får större genomslag. Denna bidragsform ökar också möjligheterna för organisationerna att behålla en beredskap och snabbt kunna agera när nya kriser och behov uppstår, såsom vid den pågående coronapandemin. Detta underströks också vid Utrikesdepartementets respektive Sidas föredragningar för utskottet som hölls den 2 april 2020 om coronapandemins effekter på biståndet. Sverige har

utöver kärnstödet gett ett extra bidrag till WHO:s krisfond för insatser mot coronaviruset. Det framgick vid föredragningen att en humanitär appell från FN om humanitära insatser med anledning av coronapandemin bereds av Sida. Appellen som avser insatser under innevarande år uppgår till 2 miljarder US-dollar.

Statssekreterare Per Olsson Fridh underströk även vikten av att i den globala kris som pågår stärka det multilaterala systemet och internationella institutioner för att undvika att enskilda länder, i vissa fall med en agenda som väsentligt avviker från Sveriges värderingar, ökar sitt inflytande i frågor som rör rättsstatens principer, demokrati och mänskliga rättigheter. En regelbaserad världsordning behövs också för internationell handel, bekämpning av smittsamma sjukdomar och ekonomisk utveckling.

Utskottet konstaterar att kärnstöden styrs genom strategier för respektive organisationer där svenska representanter anger vad som förväntas. Utskottet förutsätter att regeringen aktivt arbetar för att det ska göras gedigna uppföljningar och utvärderingar av organisationernas effektivitet och måluppfyllnad utifrån svenska prioriteringar, och för att beslut om kärnstöd baseras på resultatet av dessa.

Åtgärder mot sexuell exploatering, sexuella övergrepp, sexuella trakasserier och korruption

Utskottet vill vara tydliga med att det måste råda nolltolerans mot sexuell exploatering, sexuella övergrepp, sexuella trakasserier och korruption inom det multilaterala systemet, såväl som i det bilaterala biståndet. Mot den bakgrunden välkomnar utskottet att FN:s generalsekreterare markerat att det råder nolltolerans mot sexuella trakasserier och utnyttjanden i FN-systemet och att det ska råda maximal uppmärksamhet kring frågorna och genomföras stärkta åtgärder i hela FN-systemet. Bland initiativ som nämns i skrivelsen märks uppdaterade policyer och rutiner för att hantera och förhindra sexuella trakasserier, utnyttjanden och övergrepp, ökade resurser till FN:s utredningsfunktion, ökad transparens om problemen och vidtagna åtgärder samt ökat stöd och skydd till utsatta. Generalsekreteraren tog förra året också initiativ till FN:s första samlade medarbetarundersökning om sexuella trakasserier. Utskottet vill understryka vikten av att Sverige fortsätter att aktivt bevaka och driva arbetet mot sexuella övergrepp, utnyttjanden och trakasserier inte bara i det multilaterala systemet utan inom biståndet i stort.

Utskottet välkomnar att det i Sveriges avtal om fleråriga bidrag till ett flertal FN-organisationer har lagts särskild vikt vid att organisationerna aktivt förebygger och hanterar otillbörligheter, inklusive sexuella utnyttjanden, övergrepp och trakasserier.

Utskottet noterar att Världsbanken har ett etablerat system för att svartlista företag som befunnits skyldiga till korrupt beteende som aktörer i något av bankens projekt. Om Världsbanken kommer fram till att det är sannolikt att

företagen eller personerna varit inblandade i korruption hamnar de på svarta listan och kan inte få några nya kontrakt med Världsbanken eller andra utvecklingsbanker under en period som kan variera från några år till livstid. På listan finns över 2000 aktörer från hela världen, varav 13 svenska.

Sveriges stöd till FN:s hjälpprogram för palestinska flyktingar (Unrwa) tas upp i en motion. Utskottet konstaterar att regeringen den 19 december 2019 beslutade om en ny strategi för Sveriges samarbete med Unrwa 2020–2023 (UD2019/19694/KH). I strategin noteras att FN:s interna översynsorgan (Office of Internal Oversight Services, OIOS) under 2019 utrett anklagelser mot individer i Unrwas ledning om tjänstefel och maktmissbruk. I ljuset av utredningen har organisationen presenterat förslag till reformer, bl.a. i fråga om styrning och ansvarsutkrävande, ledning och beslutsfattande, personalfrågor och arbetsplatskultur, samt närmare samarbete med andra FN-organ. Regeringen konstaterar att detta är frågor som också uppmärksammas i den organisationsbedömning som ligger till grund för strategin (UD2019/19479). I strategin läggs mot den bakgrunden särskild vikt vid frågor om reformering av organisationens arbetssätt vad gäller riskhantering, transparens och oberoende system för intern kontroll samt antikorrupsionsåtgärder. Prioriterade områden för Sveriges samarbete med Unrwa är mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer, humanitära insatser, jämställdhet, jämlik hälsa, utbildning samt miljö och klimatmässig hållbarhet.

Utskottet behandlade utförligt frågan om korruption inom biståndet i betänkande 2019/20:UU2 och vill i detta sammanhang ånyo understryka att korruption alltid är oacceptabelt och allvarligt samt att det slår hårdast mot de fattigaste. Utskottet utgår från att alla myndigheter och organisationer som hanterar svenskt bistånd har nolltolerans mot alla former av korruption. Detta gäller även Sveriges multilaterala samarbeten.

Med hänvisning till det som anförs ovan avstyrker utskottet motionerna 2019/20:3513 och 2019/20:3514 yrkandena 1–4 och föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2019/20:91 till handlingarna.

Reservationer

1. Fokusering av det multilaterala samarbetet, punkt 1 (M, SD)

av Kristina Axén Olin (M), Karin Enström (M), Maria Stockhaus (M), Angelika Bengtsson (SD), Mikael Strandman (SD) och Robert Stenkvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkande 1.

Ställningstagande

Dagens bistånd genom multilaterala organisationer är omfattande och brett. I regeringens resultatskrivelse noteras att det multilaterala systemet består av ca 200 organisationer. Det konstateras på flera ställen att Sverige är en av de största givarna till en rad olika organisationer.

Vi menar att det svenska biståndet i högre grad bör vara fokuserat mot områden där Sverige kan bidra med ett tydligt mervärde. Det skulle öka Sveriges möjligheter till specialisering, effektivisering och påverkan och således vara ett viktigt steg för att säkerställa att de omfattande medel Sverige investerar i internationellt utvecklingsarbete får så stort genomslag som möjligt. Riksdagen har även i samband med budgeten för 2019 tillkännagett för regeringen att biståndet ska riktas till ett lägre antal länder, för att få genomslag där det behövs mest och där vi når de mest utsatta, något som regeringen ännu inte återkommit om.

Vi anser att det svenska utvecklingssamarbetet genom multilaterala organisationer bör koncentreras till ett mindre antal organisationer och särskilt prioritera det humanitära biståndet, global hälsa, klimat, jämställdhet samt institutionsbyggande.

2. Humanitärt bistånd, punkt 2 (M, SD)

av Kristina Axén Olin (M), Karin Enström (M), Maria Stockhaus (M), Angelika Bengtsson (SD), Mikael Strandman (SD) och Robert Stenkvisst (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkande 2.

Ställningstagande

De humanitära behoven ökar på många håll i världen, även i EU:s omedelbara närområde. Vi ser ett tydligt behov av att öka de humanitära insatsernas andel av svenskt multilateralt bistånd, och Sverige har en viktig roll att spela i arbetet med att utveckla effektivitet såväl som transparens i det humanitära biståndet.

3. Fördelning mellan bilateralt och multilateralt bistånd m.m., punkt 3 (C)

av Kerstin Lundgren (C) och Ulrika Heie (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:3513 av Kerstin Lundgren och Magnus Ek (båda C) i denna del.

Ställningstagande

Det multilaterala biståndet har ökat sedan 2016 och uppgick 2018 till 30 miljarder kronor, vilket motsvarar 58 procent av det totala biståndet. Det framkommer i regeringens resultatskrivelse. Av Sidas utbetalningar gick 43 procent till multilaterala organisationer 2018, också det en ökning med 2 miljarder kronor jämfört med 2017.

Vi anser att det multi-bi-stöd som Sida betalar ut tydligare bör gå till att förstärka de bilaterala satsningar och prioriteringar som görs utifrån den styrning som finns nationellt i olika inriktningar. Där kan sambandet och mervärdet mellan multilateralt och bilateralt bistånd stärkas ytterligare.

Det multilaterala systemet består av ca 200 organisationer, men regeringens skrivelse är vag i fråga om hur det svenska stödet prioriteras bland dessa utifrån effektivitet och resultat hos organisationerna. Det är svårt att tänka sig 200 organisationer som alla är effektiva och uppnår goda resultat. Att det finns så många organisationer lyfter också fram frågan om nödvändig fokusering av biståndet och behov av prioriteringar.

Regeringen hade bättre behövt synliggöra eventuella omprioriteringar som gjorts till följd av resultatbrister. Det hade också varit ett tydligare mervärde om regeringen redovisat vad Sverige hade prioriterat i organisationerna utifrån våra svenska mervärden, inriktningar och prioriteringar utifrån strategin för multilateral utvecklingspolitik och de organisationsspecifika strategierna. I stället fokuserar skrivelsen på ett antal exempel på genomförd verksamhet.

4. Kärnstöd, punkt 4 (M, SD)

av Kristina Axén Olin (M), Karin Enström (M), Maria Stockhaus (M), Angelika Bengtsson (SD), Mikael Strandman (SD) och Robert Stenkvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkande 3 och avslår motion

2019/20:3513 av Kerstin Lundgren och Magnus Ek (båda C) i denna del.

Ställningstagande

Resultatskrivelsen redogör för de utmaningar som olika organisationer möter kopplat till planering och förutsägbarhet när kärnstöden (icke öronmärkta stöd) utgör en mindre del av verksamhetens finansiering. Den långsiktighet som fleråriga kärnstöd bidrar till kan vara av stor betydelse för möjligheten att bedriva en god verksamhet. Samtidigt tydliggör resultskrivelsen svårigheter med att särskilja resultaten av det svenska biståndet när det ges som kärnstöd, givet att det även finns andra givare. I de fall där Sverige ger kärnstöd är det av stor vikt att det finns en god kontroll och uppföljning.

Det bilaterala bistånd som förmedlas via en multilateral organisation, s.k. multi-bi-stöd, riskerar i vissa fall att försvåra samordningsvinster, när allt fler insatser är öronmärkta. Sverige bör här verka för att säkerställa bättre effektivitet vid multi-bi-stöd.

5. Kärnstöd, punkt 4 (C)

av Kerstin Lundgren (C) och Ulrika Heie (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:3513 av Kerstin Lundgren och Magnus Ek (båda C) i denna del och avslår motion

2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkande 3.

Ställningstagande

Regeringen anger i skrivelsen att kärnstödet till vissa multilaterala organisationer skapar bättre förutsägbarhet. Det må vara rätt och riktigt, men det är också så att det multilaterala kärnstödet är svårare att följa upp, det är mindre effektivt än bilateralt bistånd och det går till att betala kontorsyta i stället för att nå de människor som mest behöver det, nämligen de fattigaste människorna i de fattigaste länderna. Vi vill därför se en minskning av det multilaterala kärnstödet till förmån för bilateralt bistånd.

Varje biståndskrona ska användas på ett transparent sätt, vara möjligt att följa upp och göra verklig skillnad. Det måste gå att följa upp, både finansiellt och utifrån svenska antagna biståndsstrategier. Det multilaterala kärnstödet är inte uppföljningsbart på samma sätt som bilateralt bistånd. I stället används det till att köpa svenskt inflytande i multilaterala organisationer. Vi är medvetna om att andra länder i mindre utsträckning än tidigare betalar ut kärnstöd till de multilaterala organisationerna. Det kan inte vara meningen att Sverige ensamt ska täcka upp det behov som finns.

I sammanhanget vill vi lyfta fram det positiva som svenskt multilateralt bistånd faktiskt gör och där det bidrar till ett mervärde. Vi ser det inom SRHR, kvinnors rätt till sin egen kropp, vi ser det inom utbildning där flickor och pojkar får möjlighet till utbildning i flyktingläger, vi ser det när det gäller rättighetsperspektivet och vi ser det vad gäller kvinnors deltagande i samhällsbygge, liksom i freds- och konfliktförebyggande arbete. Det är områden där Sverige har tydligt uttalade intressen, inriktningar och prioriteringar för biståndet. Vi vill se mer av det och delar inte den övergripande bilden av att kärnbistånd skulle vara viktigare än att i detalj kunna styra svenska insatser. Vi ser tyvärr en risk för att Sverige, om vi inte styr mot våra intressen och prioriteringar, i stället genom vårt kärnstöd kan bidra till att legitimera regimer i länder där vi nu tydligt ser att utvecklingen för demokrati och mänskliga rättigheter går bakåt. Inte sällan är detta medelinkomstländer. Då motverkas snarare vårt fokus och våra prioriteringar

liksom våra intressen. Det vi gör med ena handen motverkas av det vi gör med den andra. Det är inte effektivt bistånd och vi behöver därför styra om så att mer av det multilaterala kärnstödet går till det bilaterala biståndet.

6. Resultatuppföljning av Sveriges engagemang i Unrwa, punkt 5 (M, SD, KD, L)

av Lars Adaktusson (KD), Fredrik Malm (L), Kristina Axén Olin (M), Karin Enström (M), Maria Stockhaus (M), Angelika Bengtsson (SD), Mikael Strandman (SD) och Robert Stenkvist (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkande 4.

Ställningstagande

Den resultatskrivelse som regeringen nu lämnat till riksdagen redogör för utvecklingen i ett antal multilaterala organisationer och redovisar även där de svenska bidragen. Givet omfattningen av det svenska finansiella stödet är det ytterst betydelsefullt med en god redogörelse för resultaten och för hur stödet gör konkret skillnad för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Det är även av stor vikt att ha en välfungerande uppföljning liksom mekanismer för att hantera missförhållanden, såsom korrupsionsmisstankar eller att biståndsmedel används på ett sätt som motverkar deras syfte. Trots den mediala granskningen och efterföljande debatt kring Unrwa presenteras inte det svenska engagemanget för organisationen eller dess verksamhet och resultat i skrivelsen. Det borde vara av särskild vikt för regeringen att redovisa resultatet av Sveriges engagemang i Unrwa. Vi önskar således att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av resultatet av Sveriges engagemang i Unrwa.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:91 Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer.

Följdmotionerna

2019/20:3513 av Kerstin Lundgren och Magnus Ek (båda C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om svenskt multilateralt bistånd och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3514 av Hans Wallmark m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sveriges multilaterala bistånd bör koncentreras till ett lägre antal organisationer och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att öka den andel av biståndet som går till humanitära insatser och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige enbart bör ge kärnstöd till organisationer där man har god kontroll och uppföljning och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet av Sveriges engagemang i FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (Unrwa) och tillkännager detta för regeringen.