



Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2014/15:92 Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer och en följdmotion (SD).

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning som avser de kärnstöd som Sverige utbetalat till ett antal multilaterala banker och organisationer. Utskottet understryker betydelsen av att Sveriges bidrag till de multilaterala organisationerna även fortsättningsvis lämnas i form av kärnstöd. Denna bidragsform ökar sannolikheten för ett långsiktigt stabilt multilateralt system där Sveriges politiska prioriteringar får större genomslag.

Utskottet föreslår att den skrivelse om verksamheten i de internationella finansieringsinstitutionerna som regeringen regelbundet överlämnar till riksdagen utvecklas så att riksdagen får en samlad resultatanalys av arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna. För att möjliggöra en djupare analys bör det finnas möjlighet att i varje skrivelse fokusera på vissa teman eller grupper av organisationer.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionen och lägger skrivelsen till handlingarna.

I betänkandet finns en reservation (SD).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Regeringens och UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet	5
Riksrevisionens granskning	5
Regeringens skrivelse	6
Motionen	7
Utskottets ställningstagande.....	7
Reservation	11
Indikativ fördelning av kärnstöd, punkt 1 (SD).....	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12
Följdmotionen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Indikativ fördelning av kärnstöd**

Riksdagen avslår motion

2014/15:3069 av Julia Kronlid och Björn Söder (SD) yrkande 1.

Reservation (SD)

2. **Redovisning av resultat**

Riksdagen avslår motion

2014/15:3069 av Julia Kronlid och Björn Söder (SD) yrkande 2.

3. **Skrivelsen**

Riksdagen lägger skrivelse 2014/15:92 till handlingarna.

Stockholm den 12 november 2015

På utrikesutskottets vägnar

Sofia Arkelsten

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sofia Arkelsten (M), Julia Kronlid (SD), Margareta Cederfelt (M), Pyyri Niemi (S), Valter Mutt (MP), Krister Örnfjäder (S), Hans Linde (V), Maria Andersson Willner (S), Serkan Köse (S), Sotiris Delis (M), Anders Österberg (S), Jeff Ahl (SD), Tina Acketoft (FP), Robert Halef (KD) och Jamal Mouneimne (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2014/15:92 Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer. En motion har väckts med anledning av skrivelsen.

Bakgrund

Riksrevisionen överlämnade enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet den 13 november 2014 granskningsrapporten Bistånd genom internationella organisationer (RiR2014:24) till riksdagen. Syftet med granskningen har varit att undersöka om regeringen har skapat förutsättningar för ett effektivt och resultatinriktat svenskt engagemang i det multilaterala utvecklingssamarbetet, med god hushållning av statens medel.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 27 november 2014. Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelsen Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer (skr. 2014/15:92) den 26 mars 2015.

Utskottet besökte Riksrevisionen i januari 2015 och fick då en presentation av granskningen. Som en del av beredningen av ärendet genomförde biståndsminister Isabella Lövin och riksrevisor Ulf Bengtsson föredragningar för utskottet den 3 november respektive den 22 oktober.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och vilka åtgärder som planeras med anledning av Riksrevisionens rekommendationer i granskningsrapporten.

Utskottets överväganden

Regeringens och UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motion 2014/15:3069 yrkandena 1 och 2 och lägger skrivelse 2014/15:92 till handlingarna.
Jämför reservation (SD).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat beslutsprocesser, dokumentation av beslut samt uppföljning och redovisning av kärnstöd till multilaterala organisationer¹. Granskningen visar att det finns brister och problem i samtliga delar. Riksrevisionens övergripande slutsats, efter att ha granskat hela kedjan från riksdagens beslut till genomförande och uppföljning, är därför att regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet inte är präglad av insyn, effektivitet och tydliga ansvarsförhållanden. Enligt Riksrevisionen går det i nuläget inte att avgöra om pengarna går till de mest effektiva och relevanta organisationerna. Riksdagen och allmänheten får inte heller tillgång till den information som behövs för att förstå vad det multilaterala biståndet används till.

Riksrevisionen föreslår följande åtgärder för att komma till rätta med de brister som uppmärksammats i granskningen.

- Regeringen bör fatta formella beslut om fördelningen av kärnstöd. Beslut om nivåer för kärnstöd är Sveriges viktigaste styrmedel i det multilaterala utvecklingssamarbetet. Därmed är det rimligt att regeringen fattar formella beslut om nivåerna för samtliga kärnstöd. Det skulle underlätta ansvarsutkrävandet och förbättra förutsättningarna för insyn i beslutsprocessen.
- Regeringen och Utrikesdepartementet bör säkerställa att beslut dokumenteras tydligt och på ett informativt sätt. För att skapa ökad tydlighet kring motiv till beslut bl.a. bedömningar av organisationernas relevans och effektivitet redovisas mer utförligt i besluten. Storleken på stödet bör också tydligare kopplas till dessa bedömningar.

¹ Granskningen omfattar kärnstöden till Världsbanken/Internationella utvecklingsfonden (Ida), Afrikanska utvecklingsbanken/Afrikanska utvecklingsfonden, FN:s utvecklingsfond (UNDP), FN:s flyktingkommisariat (UNHCR) och globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria och avser perioden 2010–2013. Tillsammans utgör dessa cirka hälften av Sveriges totala kärnstöd till multilaterala organisationer.

- Regeringen och Utrikesdepartementet bör säkerställa en fungerande resultatuppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Resultatuppföljningen skulle kunna göras mer aktivt inom ramen för de formella organisationsbedömningarna och organisationsstrategierna. Om de gällande riktlinjerna följs, finns det goda förutsättningar för en förbättrad resultatuppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet.
- Regeringen bör överväga att införa en samlad rapportering av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. En samlad resultatkrivelse om det multilaterala utvecklingssamarbetet skulle kunna presenteras för riksdagen med viss regelbundenhet. Skrivelsen skulle lämpligen innehålla en utvecklad resultatanalys av Sveriges kärnstöd. Resultatrapporteringen bör även beskriva Utrikesdepartementets styrelse- och påverkansarbete samt arbetet med organisationsbedömningar och resultatstrategier.
- Regeringen bör utveckla redovisningen i budgetpropositionen. Det är rimligt att budgetpropositionen bl.a. innehåller en fullständig redovisning av Sveriges kärnstöd till multilaterala organisationer samt utvecklingsfonder och utvecklingsbanker. Även om detta inte är föremål för riksdagsbeslut kan det vara värdefullt för riksdagen att bli informerad om Sveriges engagemang i internationella organisationer.
- Utrikesdepartementet bör se till att effektiviteten i hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet ökar. Den administrativa bördan kan minska.
- Utrikesdepartementet bör säkerställa en ärendehantering och arkivering som är effektiv och främjar insyn i det multilaterala utvecklingssamarbetet, bl.a. bör det löpande styrelse- och påverkansarbetet gentemot organisationerna dokumenteras bättre.

Regeringens skrivelse

Regeringen delar i allt väsentligt Riksrevisionens analys och är liksom Riksrevisionen angelägen om att det ska råda tydlighet och transparens kring de kärnstöd som Sverige ger till de multilaterala organisationerna. Regeringen redovisar i skrivelsen följande åtgärder som de avser vidta med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Beslut om nivåer på kärnstöd till de multilaterala organisationerna kommer fr.o.m. 2015 att fattas av regeringen.

- Regeringen avser föra en dialog med utrikesutskottet om dess behov av information om det multilaterala utvecklingssamarbetet och hur det lämpligen kan tillgodoses. När det gäller redovisning av redan utbetalt stöd kan budgetpropositionen vara en lämplig form för detta. När det gäller redovisning av planerade kärnstöd är dock budgetpropositionen inte rätt forum enligt regeringens bedömning. Riksdagen tar beslut på anslagsnivå, inte på enskilda anslagsposter eller för enskilda mottagare. Om information om indikativ medelstilldelning ges i budgetpropositionen innan påfyllnadsförhandlingar avslutats skulle detta dessutom inverka

negativt på Sveriges förmåga att förhandla fram bättre villkor i processerna.

- Regeringskansliet har intensifierat arbetet med att ta fram nya bedömningar av, och strategier för, multilaterala organisationer. Arbetet kommer att fortsätta parallellt med översynen av den biståndspolitiska plattformen. I och med detta kommer såväl organisationsbedömningar som strategier att kunna användas på ett tydligare sätt i beslutsprocesser och strategiskt agerande. En ny UD-specifik vägledning för bidragshantering, med tillhörande mallar, kommer att utarbetas under 2015. Detta kommer att innebära att frågor kring relevans och effektivitet får ökad synlighet i beslutsprocessen. När nya bedömningar och strategier finns kommer även arbetet med att följa upp verksamheten i multilaterala organisationer att underlättas. Med detta som underlag kan Utrikesdepartementet ge bättre referenser i beslut och andra centrala styrdokument.
- En översyn av Utrikesdepartementets bidragshantering avslutades nyligen med förslag till förbättringar som delvis tillgodoser Riksrevisionens synpunkter. Ett arbete har bl.a. påbörjats i syfte att förenkla arkivsystemet och återinföra årsakter. Detta skulle innebära väsentligt färre antal ärenden som följer en löpande verksamhet, vilket är i enlighet med Riksrevisionens förslag.

Åtgärderna kommer att utvärderas via Utrikesdepartementets ordinarie processer för verksamhetsuppföljning och sammanställas i en utvärderingsrapport senast den 31 januari 2017.

Motionen

Sverigedemokraterna anför i kommittémotion 2014/15:3069 av Julia Kronlid och Björn Söder yrkande 1 att regeringen i budgetpropositionen bör lämna en fullständig redovisning av indikativ fördelning av kärnstödet till multilaterala organisationer, utvecklingsfonder och utvecklingsbanker. I motionens yrkande 2 föreslås att regeringen regelbundet, minst vartannat år, bör återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka resultat som åstadkommit inom ramen för det multilaterala utvecklingsarbetet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid flera tillfällen betonat vikten av att biståndsmedel används effektivt och att de insatser som görs bidrar till att uppfylla de mål för utgiftsområde 7 som riksdagen har fastställt: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Kravet på effektivitet i hanteringen av biståndsmedel gäller inte bara de som utför insatserna eller mottagande länder och organisationer, utan även det sätt på vilket resurserna fördelas, hanteras och följs upp i Sverige. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning. Utskottet noterar att syftet med Riksrevisionens granskning inte är att bedöma de faktiska effekterna eller

resultaten av det multilaterala biståndet, och utskottet kommer därför inte att gå in på de frågorna i detta betänkande.

Riksrevisionens granskning avser de kärnstöd som Sverige utbetalat till ett antal multilaterala banker och organisationer. Kärnstöd avser icke öronmärkta stöd direkt till organisationens centrala budget, årliga frivilliga kärnstöd, bidrag som lämnas efter påfyllnadsförhandlingar, uttaxerat bidrag eller medlemsavgift samt ägarkapital. Hit räknas även det statliga garantikapital som utställs till de multilaterala utvecklingsbankerna. Det är sedan i organisationernas styrande organ, där Sverige har inflytande, som besluten fattas om hur medlen ska användas. Genom kärnstöd bidrar Sverige till genomförandet av samtliga resultat som finns presenterade i organisationernas resultatramverk.

Utskottet vill inledningsvis understryka betydelsen av att Sveriges bidrag till de multilaterala organisationerna även fortsättningsvis i huvudsak lämnas i form av kärnstöd. Denna bidragsform ökar sannolikheten för ett långsiktigt stabilt multilateralt system där Sveriges politiska prioriteringar får större genomslag. Kärnstöden ökar också möjligheterna för organisationerna att behålla en beredskap och snabbt kunna agera när nya kriser och behov uppstår. Finansiering som bidrar till en effektiv, transparent och koherent kärnverksamhet är viktigare än att i detalj kunna styra svenska insatser. Kärnstöden styrs genom strategier för respektive organ där svenska representanter anger vad som förväntas. Inför strategiskt viktiga beslut i styrande organ ska Sverige aktivt driva tydliga och ändamålsenliga resultatförväntningar och kräva en gedigen uppföljning och utvärdering.

Utskottet anser liksom Riksrevisionen att informationen till riksdagen om verksamheten i de multilaterala organisationerna kan förbättras. Enligt 3 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten och i förhållande till de mål riksdagen beslutat för utgiftsområdet. Bestämmelsen i budgetlagen utesluter dock inte att resultatredovisningar även lämnas i andra sammanhang, exempelvis i skrivelser.

Regeringen överlämnar regelbundet en skrivelse till riksdagen med beskrivning av verksamheten i de internationella finansieringsinstitutionerna, inklusive de multilaterala utvecklingsbankerna. Denna skrivelse behandlades senast av utskottet våren 2014 (skr. 2013/14:139, bet. 2014/15:UU9). Utskottet konstaterar samordningen mellan utvecklingsbankerna och övriga multilaterala organisationer har ökat sedan millennieskiftet, inte minst i syfte att uppnå de tidigare beslutade Millenniemålen och 2030-agendan för hållbar utveckling som antogs av FN:s generalförsamling hösten 2015. Enligt utskottets uppfattning vore det därför önskvärt med en utveckling av skrivelsen, så att riksdagen får en samlad resultatanalys av arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna. Av utrymmesskal, och för att möjliggöra en djupare analys, bör det finnas möjlighet att i varje skrivelse fokusera på vissa teman eller grupper av organisationer som bedöms som särskilt viktiga för att uppnå målen för Sveriges utvecklingssamarbete.

Analysen bör omfatta både en bedömning av verksamheten i förhållande till de strategier och resultatramverk som överenskommits och resultatet av svenskt styrelse- och påverkansarbete. Utskottet vill understryka att skrivelsen inte bör ses som en ersättning för den resultatredovisning som enligt budgetlagen ska göras i budgetpropositionen. Regeringen bör även fortsättningsvis i budgetpropositionen redovisa hur stödet till de multilaterala organisationerna bidragit till att uppnå målet för utgiftsområdet.

Utskottet vill i likhet med Riksrevisionen understryka vikten av att alla beslut om kärnstöd till multilaterala organisationer karaktäriseras av god insyn och att de utformas på ett sådant sätt att det går att förstå de ställningstaganden som legat till grund för den valda fördelningen av stöd. Hanteringen av kärnstöd omfattar stora belopp och måste präglas av effektivitet och tydliga ansvarsförhållanden. Utskottet välkomnar därför att besluten om kärnstöd fr.o.m. sommaren 2015 tas av regeringen i enlighet med Riksrevisionens rekommendation. Riksrevisionens uppfattning vid föredragningen för utskottet den 22 oktober var också att förbättringar gjorts både vad gäller utformningen av regeringens beslut och redovisningen i budgetpropositionen, men att utrymme finns för förbättringar. Utskottet delar denna bedömning och ser fram emot fortsatt förbättringsarbete.

Vid biståndsministrarnas föredragning för utskottet framkom också att regeringen återupptagit arbetet med organisationsstrategier för och organisationsbedömningar av de multilaterala organisationerna och att uppdaterade sådana beräknas vara färdiga för 13 organisationer till årsskiftet. Den svenska strategin för samarbete med multilaterala organisationer uppdateras också och kommer att vara färdig till årsskiftet.

Riksrevisionen föreslår också ett antal förbättringar av de administrativa rutinerna för beslut om bidrag till de multilaterala organisationerna. Regeringen aviserar att åtgärder kommer att vidtas för att förbättra den administrativa hanteringen och att dessa kommer att utvärderas via Utrikesdepartementets ordinarie processer för verksamhetsuppföljning och sammanställas i en utvärderingsrapport senast den 31 januari 2017. Utskottet utgår från att Regeringskansliet organiserar sin ärendehantering effektivt och på ett sätt som tillgodoser de krav som ställs på svenska myndigheter när det gäller öppenhet och offentlighet och har i övrigt inga kommentarer vad avser denna del av Riksrevisionens granskning.

Utskottet noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utg. o.m. 7, tabell 2.16) redovisar indikativ fördelning av de tio största årliga frivilliga kärnstöden till multilaterala organisationer för 2016. Utskottet välkomnar detta, men vill liksom regeringen understryka vikten av att konsekvenserna för eventuella fleråriga påfyllnadsförhandlingar analyseras när avvägningar görs om hur och för vilka organisationer sådana indikativa siffror bör redovisas. Organisationernas påfyllnadsförhandlingar är ett viktigt tillfälle såväl för att få genomslag för svenska prioriteringar som för att påverka bördefördelningen mellan givarna.

Motion 2014/15:3069 yrkandena 1 och 2 är delvis tillgodosedd genom det anförda och avstyrks.

Utskottet har i övrigt inga synpunkter på skrivelsen och föreslår att riksdagen lägger den till handlingarna.

Reservation

Indikativ fördelning av kärnstöd, punkt 1 (SD)

av Julia Kronlid (SD) och Jeff Ahl (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
2014/15:3069 av Julia Kronlid och Björn Söder (SD) yrkande 1.

Ställningstagande

I Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer konstateras att det utifrån regeringens redovisning inte går att få en samlad bild av fördelningen av kärnstödet under perioden 2010–2013 och att den redovisning som riksdagen får om resultatet av det multilaterala biståndsarbetet är begränsad. Inom ramen för biståndsarbetet hanterar UD årligen betydande belopp. Även om fördelningen av medel inom anslag inte är föremål för riksdagsbeslut måste riksdagen och utskotten, för att kunna fatta trovärdiga beslut gällande så stora summor, få en rimlig chans att ta ställning till vilka ambitioner regeringen har i fråga om anslagsfördelningen.

Naturligtvis måste flexibilitet kunna finnas med tanke på förhandlingar, men utan tillräcklig redovisning får inte riksdag och utskott möjlighet att på ett trovärdigt sätt behandla biståndsbudgeten. Regeringen bör därför i budgetpropositionen fullständigt redovisa en indikativ fördelning av kärnstödet till multilaterala organisationer, utvecklingsfonder och utvecklingsbanker.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2014/15:92 Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer

Följdmotionen

2014/15:3069 av Julia Kronlid och Björn Söder (SD):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om indikativ redovisning av kärnstöd i budgetpropositionen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om regelbunden resultatuppföljning av multilateralt bistånd.