



2009 års proposition om vårtilläggsbudget

Till finansutskottet

Finansutskottet har genom beslut den 21 april 2009 (prot. 2008/09:44) berett bl.a. utrikesutskottet tillfälle att avge yttrande över 2009 års proposition (prop. 2008/09:99) om vårtilläggsbudget jämte eventuella motioner, allt i de delar som berör utskottets beredningsområde. Utrikesutskottet väljer att i det följande yttra sig över propositionens yrkanden 4 och 5 samt över motion 2008/09:Fi23 (v) yrkande 6.

Propositionen

Regeringen föreslår i proposition 2008/09:99 *yrkande 4* att riksdagen godkänner det kapitaltillskott till det statligt ägda bolaget Swedfund International AB (Swedfund) om 300 miljoner kronor som beslutats för 2008 (avsnitt 2.2.7 i propositionen).

Vidare föreslår regeringen, i *yrkande 5*, att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 för det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* besluta om kapitaltillskott om 600 miljoner kronor till det statligt ägda bolaget Swedfund International AB (avsnitt 2.2.7 i propositionen).

Motionen

Vänsterpartiet föreslår i partimotion 2008/09:Fi23 (v) *yrkande 6* att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 för det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* besluta om kapitaltillskott om 300 miljoner kronor till det statligt ägda bolaget Swedfund International AB (avsnitt 2.2.7 i propositionen). Vänsterpartiet avvisar därmed regeringens förslag att Swedfund ska tillföras 300 miljoner kronor utöver tidigare aviserade kapitaltillskott (vilka uppgår till 400 miljoner kronor för 2007, 300 miljoner kronor för 2008 och 300 miljoner kronor för 2009).

Vänsterpartiet, som hänvisar till en utvärdering av Swedfund som Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev, Swedish Agency for Development Evaluation) nyligen genomfört, anser att det är oacceptabelt att ytterligare resurser skjuts till verksamheten. Enligt Sadev:s utvärdering har inte avslutade investeringar följts upp på ett systematiskt sätt, och det går därför inte att dra säkra slutsatser kring effekterna av projektet. Vänsterpartiet har inget emot biståndsinsatser som berör företag, men anser att dessa i första hand ska rikta sig till företag i fattiga länder och gå till insatser som är underställda de biståndspolitiska målen samt utvärderas gentemot dessa mål. Vänsterpartiet hänvisar också till information som framkommit om att Swedfund skulle anlita fonder i skatteparadis för att göra investeringar i utvecklingsländer. Så länge Swedfund inte kan garantera att svenska biståndspengar inte hamnar i fonder i skatteparadis bör bolaget inte beviljas några nya kapitaltillskott.

Bakgrund

Swedfund International AB (Swedfund) ägs till 100 % av den svenska staten. Av ägarens riktlinjer framgår att Swedfund är en utvecklingsaktör som genom investeringar i utvecklingsländer och stater i Östeuropa som inte är medlemmar i Europeiska unionen ska bidra till att nå målen för Sveriges politik för global utveckling (PGU) och det svenska utvecklingssamarbetet. Riskkapitalverksamheten är ett medel för att nå dessa mål.

Swedfunds verksamhet ska styras av följande mål i prioritetsordning:

1. *Utvecklingsmål.* Det överordnade målet för Swedfunds verksamhet är att bidra till målsättningen för det svenska utvecklingssamarbetet genom investeringar som bidrar till en hållbar ekonomisk utveckling i de länder där investeringar görs.
2. *Lönsamhetsmål.* Utifrån det överordnade utvecklingsmålet ska verksamheten bedrivas på ett affärsmässigt sätt. Swedfund ska eftersträva att den genomsnittliga avkastningen på det egna kapitalet före skatt överstiger den genomsnittliga statsskuld räntan med ett års löptid. Avkastningen ska mätas över rullande sjuårsperioder.
3. *Samverkan med näringslivet.* Swedfund ska i sin samfinansieringsverksamhet eftersträva att arbeta med svenska företag som ett led i att bidra till näringslivets medverkan i utvecklingssamarbetet och därmed till att främja dess internationalisering och expansion på nya marknader.

Inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet erbjuder Swedfund, riskkapital och kompetens för investeringar i Afrika, Asien, Latinamerika samt stater i Östeuropa som inte är medlemmar i Europeiska unionen. Bolaget investerar tillsammans med strategiska partner. Dessa är i första hand svenska företag som vill etablera sig på en ny marknad eller expandera verksamheten. Den strategiska partnern ska vara beredd att dela den finan-

siella risken med Swedfund och ta ett operativt ansvar. Swedfund erbjuder riskkapital i form av aktiekapital, lån, garantier och delfinansiering av leasingavtal. Swedfund fattar beslut om investeringar på affärsmässiga grunder.

Swedfund kan vid behov involvera andra aktörer, som exempelvis internationella och lokala banker, privata investerare och andra finansiella institut. Swedfund är medlem i EDFI (Association of European Development Finance Institutions), ett nätverk som består av motsvarande institutioner i Europa. I slutet av 2008 var bolaget verksamt i 33 stater. Sedan verksamheten startade 1979 har bolaget gjort över 200 investeringar i över 60 stater.

Swedfunds uppgift är att bidra till näringslivsutveckling i utvecklingsländerna och stater i Östeuropa genom att delta i finansieringen av samhälls-ekonomiskt sunda investeringar som bidrar till tillväxt och utveckling samt god miljö, god företagskultur och goda arbetsvillkor. Bolaget ska tillsammans med strategiska partner etablera bärkraftiga och affärsmässigt drivna företag genom riskkapitalsatsningar i form av aktier, lån och/eller garantier i direktinvesteringar eller genom finansiella intermediärer som t.ex. riskkapital- eller investeringsfonder. Swedfund ska medverka till investeringar som inte bedöms kunna realiseras med enbart kommersiell finansiering. Konkurrens med kommersiella, finansiella aktörer ska undvikas.

Bestämmelser om handläggning av stöd till vissa företag framgår av förordningen (2008:1272) om Swedfunds stöd till små och medelstora svenska företags investeringar i Swedfunds samarbetsländer.

Utskottets överväganden

Utskottet anser att det statligt ägda bolaget Swedfund International AB har en viktig roll i utvecklingssamarbetet genom sin uppgift att erbjuda finansiering och kompetens för investeringar i utvecklingsländer och stater i Östeuropa som inte är medlemmar i Europeiska unionen. Genom att främja utvecklingen av näringsliv och privat sektor kan Swedfund bidra till målet för Sveriges utvecklingssamarbete genom investeringar som bidrar till en hållbar ekonomisk utveckling i de stater där investeringar görs. De investeringar som Swedfund medverkar till bidrar i sin tur till att generera ekonomisk tillväxt genom bl.a. ökad sysselsättning, teknik- och kunskapsöverföring och ökade skatteintäkter.

Av ägarens riktlinjer för Swedfund, senast reviderade vid årsstämman den 17 april 2009, framgår att bolaget ska kunna investera i länder som enligt OECD/DAC:s definition är kvalificerade för utvecklingsfinansiering och i länder i Östeuropa som inte är EU-medlemmar. Bland utvecklingsländerna ska Swedfund prioritera investeringar i låginkomstländer. Undantagsvis, och endast om det finns särskilda utvecklingsmotiv, kan investeringar ske i övre medelinkomstländer enligt DAC-listan. Sådana skäl kan vara förekomsten av marknadsimperfectioner, t.ex. frånvaro av en fungerande kapi-

talmarknad, bristfällig konkurrens, ett allmänt svagt investeringsklimat eller missgynnade regioner. För länder i Östeuropa gäller inte kraven om låginkomstländer och övre medelinkomstländer.

Utskottet har tidigare under riksmötet bifallit regeringens proposition 2008/09:52, genom vilken ansvaret för de s.k. startprogrammen överlämnades från Sida till Swedfund (bet. 2008/09:UU9, rskr. 2008/09:74). Målet för startprogrammen är att genom ekonomiska bidrag främja tillväxten av uthålliga, lönsamma och produktiva små och medelstora företag i vissa länder.

Utskottet konstaterar att regeringen i budgetpropositionen för 2007 föreslog ett kapitaltillskott om 1 000 miljoner kronor till Swedfund under perioden 2007–2009. Av detta skulle 400 miljoner kronor tillföras under 2007 och resterande belopp under 2008 (300 miljoner kronor) och 2009 (300 miljoner kronor). Medlen ska användas för Swedfunds verksamhet i utvecklingsländer och stater i Östeuropa som inte är EU-medlemmar. Regeringen begärde mot denna bakgrund bemyndigande om att under 2007 besluta om ett kapitaltillskott till bolaget om 400 miljoner kronor (prop. 2006/07:1 utg.omr. 7).

I betänkande 2006/07:UU2 anförde utskottet följande:

I förra årets budgetbetänkande (bet. 2005/06:UU2) påpekade utskottet att det bör råda ungefärlig överensstämmelse mellan bemyndigandets storlek och de förväntade utestående åtagandena. Utskottet underströk att det är önskvärt att regeringen anger en sluttidpunkt för ett begärt bemyndigande och, i de fall bemyndigandet är tänkt att omfatta flera år, årliga beloppsgränser för ianspråktagande av bemyndigandet. Det vore enligt utskottet också önskvärt med en redovisning av bemyndigandets ändamål. Utskottet förutsatte i det aktuella betänkandet att regeringen i framtida förslag till riksdagen om bemyndiganden beaktar de redovisade synpunkterna.

Därefter har finansutskottet våren 2006 i betänkande 2005/06:FiU21 med anledning av regeringens ekonomiska vårproposition lämnat synpunkter på bemyndiganden för ramanslag. Finansutskottet framhöll att ett bemyndigande måste prövas av riksdagen på motsvarande sätt som ett anslag. Begärd bemyndiganderam ska i huvudsak överensstämma med utestående åtaganden. Enskilda bemyndiganden bör vara bestämda till ändamål och belopp. Finansutskottet betonade också att beslut om bemyndiganden bör vara tidsbestämda med en sluttidpunkt, och i beslutet bör även anges årliga beloppsgränser i de fall bemyndigandet är stort i relation till anslaget.

Vid en genomgång av de bemyndiganden som föreslås under utgiftsområde 7 i årets budgetproposition finner utrikesutskottet att regeringen endast delvis beaktat de synpunkter som redovisades i de nyss nämnda betänkandena. Utskottet emotser en mer fullödlig redovisning från regeringen enligt ovan i anslutning till framtida förslag till riksdagen om bemyndiganden.

Kapitaltillskott till det statliga riskkapitalbolaget Swedfund International AB innefattas som nämnts i två av regeringens förslag om bemyndiganden. Det gäller dels ett kapitaltillskott på 400 miljoner kr under 2007, dels ett motsvarande tillskott på totalt 600 miljoner kr under

2008 och 2009. Utöver detta föreslås i budgetpropositionen att regeringen bemyndigas fatta beslut under 2007 om 15 miljoner kr för teknisk assistans att disponeras av Swedfund.

Utskottet ser positivt på att Swedfund genom kapitaltillskott och medel för teknisk assistans kommer att få ökade möjligheter att bidra till att främja utveckling av näringsliv och privat sektor i utvecklingsländer och vissa länder i Östeuropa.

Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 2006/07:UU2, rskr. 2006/07:56).

Av proposition 2008/09:99 framgår att regeringen under 2008 beslutade om ett kapitaltillskott till Swedfund om 300 miljoner kronor. Utskottet delar regeringens bedömning att densamma rätteligen dessförinnan borde ha föreslagit riksdagen att bemyndiga regeringen att besluta om kapitaltillskottet, vilket dock inte skedde. I propositionen föreslås riksdagen i efterhand godkänna detta kapitaltillskott. Vidare föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2009 betala ut den sista delen av kapitaltillskottet om 300 miljoner kronor.

Utskottet konstaterar att inga krav framställts motionsledes i denna del. I enlighet med tidigare gjorda ställningstaganden ser utskottet positivt på att Swedfund genom kapitaltillskott under perioden 2007–2009 får möjligheter att bidra till att främja utvecklingen av näringsliv och privat sektor i utvecklingsländer och stater i Östeuropa som ännu inte är medlemmar i Europeiska unionen. När det gäller det av regeringen föreslagna ytterligare kapitaltillskottet om 300 miljoner kronor har däremot väckts krav om att riksdagen inte ska ge regeringen detta bemyndigande.

Såvitt gäller motionsledes uppmärksammade frågor om *systematisk uppföljning av Swedfunds investeringar och effekter av projekten* delar utskottet uppfattningen att höga krav ska ställas på Swedfund.

Utskottet konstaterar att Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) genomfört en utvärdering av effekterna av Swedfunds verksamhet¹.

Syftet med Sadevs utvärdering var att undersöka huruvida Swedfunds investeringar har bidragit till privatsektorutveckling samt om organisationen uppfyllt de mål som satts upp för dess verksamhet. I utvärderingen granskades 44 slumpmässigt utvalda investeringar som gjorts under 1991 till 2002 (motsvarande cirka 50 % av alla investeringar per bransch under den aktuella perioden). Sadev konstaterade i utvärderingen att Swedfund under den undersökta perioden inte systematiskt samlat in information på ett sådant sätt att det går att dra säkra slutsatser kring effekterna av projekten. Den övergripande rekommendationen i utvärderingen var att prioritet ges till utvecklingen av ett system för att övervaka, dokumentera och utvärdera företagets investeringar.

¹ Rapporten heter "Evaluation of Swedfund International – An analysis of private sector development impacts" (2008:3) och återfinns på Sadevs webbplats (<http://www.sadev.se>).

Det bör, anser utskottet, betonas att Sadevs utvärdering avser perioden 1991–2002. Swedfund har därefter bedrivit ett aktivt arbete för att säkerställa uppföljningen av uppnådda utvecklingseffekter. Som redovisats i budgetpropositionen för 2007 och 2008 lät Regeringskansliet under 2006 göra en bedömning av Swedfunds inriktning och verksamhet. I rapporten konstaterades som övergripande slutsats att Swedfund är ett väl fungerande riskkapitalbolag men har en för liten kapitalbas. Under 2006 påbörjade Swedfund ett arbete med att utveckla verksamhetens innehåll och kvalitet. Nya riktlinjer för Swedfunds verksamhet togs fram av Regeringskansliet och beslutades på årsstämman i april 2007 (dessa har reviderats efterföljande år).

Av budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 7 Internationellt bistånd) framgår att ”bolaget byggt upp en analysmodell enligt vilken bl.a. alla investeringsförslag granskas utifrån förväntade utvecklingseffekter. I samband med avyttringar görs en särskild utvärdering av uppnådda utvecklingseffekter ... En organisation för löpande uppföljning är under uppbyggnad. Från och med 2008 ska investeringarnas utvecklingseffekter redovisas i årsredovisningen.”

Av de riktlinjer för Swedfund som antogs vid årsstämman den 17 april 2009 framgår också att bolaget systematiskt ska bedöma och redovisa verksamhetens utvecklingseffekter. Vid beredning av och beslut om deltagande i projekt ska projektens utvecklingseffekter tillmätas avgörande vikt. Vidare ska bolaget i sin årsredovisning bl.a. redovisa verksamhetens utvecklingseffekter fördelat på pågående och avslutade investeringar samt hur medlen för teknisk assistans har använts.

Swedfund har i sin hållbarhetsredovisning för 2008 enligt Global Reporting Initiative (GRI) redovisat sitt arbete med att följa upp verksamheten och de utvecklingseffekter som uppnåtts. Av hållbarhetsredovisningen framgår bl.a. exempel på direkta och indirekta utvecklingseffekter av verksamheten, t.ex. antalet anställda i Swedfunds direktinvesteringar (ca 12 100 stycken i ett trettiotal länder). Vidare redovisas arbetet med frågor kring företagens sociala ansvar inklusive miljöfrågor, arbetsvillkor, antikorrup­tion m.m. och det ges en beskrivning av investeringarnas fördelning i olika länder och sektorer.

Såvitt gäller motionsledes framförda synpunkter om *fondinvesteringar som Swedfund har genomfört* vill utskottet framhålla, vilket också har gjorts i bet. 2008/09:UU13, att det inte är acceptabelt att vissa länder fungerar som en hamn för skattebrottslighet eller annat skatteundandragande.

Utskottet konstaterar att det inte är en för Swedfund unik företeelse att investera biståndsmedel i fonder. Liknande arrangemang har även bl.a. Världsbanksgruppens institution för privatsektorutveckling (International Finance Corporation, IFC), Europeiska investeringsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken och Sida.

Utskottet konstaterar att Swedfund, med säte i Sverige, har ansett att fondinvesteringar varit ett effektivt sätt att nå flera små och medelstora företag i stater där det kan vara svårt att göra direktinvesteringar. Det återflöde, inklusive eventuell vinst, som går tillbaka till bolaget via fonder har kunnat användas till nya investeringar i bolagets verksamhetsländer.

Av svaren på de skriftliga frågorna 2008/09:780 och 2008/09:789 framgår att regeringen anser att det finns anledning att se över detta arbetssätt. I de riktlinjer för bolaget som antogs vid årsstämman i april 2009 anges också att Swedfund i avvaktan på den pågående översynen av frågan ska undvika att göra nya åtaganden genom investeringar i fonder².

Utskottet ser med oro på den finansiella krisens effekter i utvecklingsländerna. Utskottet delar regeringens bedömning att det krävs fortsatta insatser för att på olika sätt stimulera tillväxten, i första hand genom stöd till framväxten av en livskraftig privat sektor, ökad handel och utländska investeringar. På detta område är Swedfund en huvudaktör inom det svenska utvecklingssamarbetet genom att erbjuda riskkapital för investeringar i utvecklingsländer och stater i Östeuropa som inte är EU-medlemmar.

Den försämrade konjunkturen har, som regeringen påtalar i propositionen, bl.a. fått till följd att Swedfunds avyttringsmöjligheter minskat, vilket i sin tur minskar den del av bolagets kapitalbas som är tillgänglig för nyinvesteringar. Bolaget har också noterat en ökad efterfrågan på bolagets medverkan i olika investeringar.

Regeringen redovisar i propositionen att ytterligare 300 miljoner kronor, utöver de 300 miljoner kronor som tidigare aviserats för 2009, bör tillföras Swedfund från anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* i syfte att stärka bolagets möjligheter att bidra till tillväxt i utvecklingsländer och stater i Östeuropa som inte är medlemmar i EU.

Utskottet delar regeringens bedömning och anser att finansutskottet bör föreslå riksdagen att bemyndiga regeringen att under 2009 för det nämnda anslaget besluta om kapitaltillskott till Swedfund om sammanlagt 600 miljoner kronor.

Med vad utskottet anfört anser utskottet att finansutskottet bör föreslå riksdagen att bifalla proposition 2008/09:99 *yrkandena 4 och 5* samt avslå motion 2008/09:Fi23 (v) *yrkande 6*.

Stockholm den 7 maj 2009

På utrikesutskottets vägnar

Göran Lennmarker

² Riktlinjerna återfinns på Swedfund International AB:s webbplats (<http://www.swedfund.se>).

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Urban Ahlin (s), Carina Hägg (s), Anne-Marie Pålsson (m), Kent Härstedt (s), Birgitta Ohlsson (fp), Kenneth G Forslund (s), Walburga Habsburg Douglas (m), Kerstin Engle (s), Alf Svensson (kd), Christian Holm (m), Carin Runeson (s), Holger Gustafsson (kd), Mats Sander (m), Kalle Larsson (v), Max Andersson (mp) och Ulrika Carlsson i Skövde (c).

Avvikande mening

2009 års proposition om vårtilläggsbudget (v)

Kalle Larsson (v) anför:

Av det kapitaltillskott på 600 miljoner kronor till Swedfund International AB (Swedfund) som regeringen föreslår är 300 miljoner kronor aviserade sedan tidigare. Vänsterpartiet avvisar att Swedfund ska tillföras ytterligare 300 miljoner kronor utöver de tidigare aviserade medlen. Swedfunds kapitaltillskott är tänkt att finansieras från anslaget 1:1 Biståndsverksamhet under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Det innebär att andra utgifter under anslaget således ska minska i motsvarande grad.

En utvärdering som Institutet för utvärdering av internationellt utvecklings-samarbete (Sadev) gjort av Swedfund visar att avslutade investeringar inte har följts upp på ett systematiskt sätt och att det därför inte går att dra säkra slutsatser kring effekterna av projekten.

Vänsterpartiet har inget emot biståndsinsatser som berör företag, men anser att dessa i första hand ska rikta sig till företag i fattiga länder och dessutom ska gå till insatser som är understödda de biståndspolitiska målen och som utvärderas gentemot samma mål.

Under året har det framkommit att Swedfund gjort investeringar i fonder i skatteparadis i syfte att göra investeringar i utvecklingsländer. Föregående år överfördes 98 miljoner kronor, eller 20 % av Swedfunds samtliga investeringar under 2008, via skattebefriade finanscentrum där insynen är obefintlig och alla transaktioner hålls hemliga. Skatteparadisens totala brist på transparens bidrar dessutom till att dölja kapitalflykt från just fattiga länder. Att pengar från biståndsbudgeten filtreras genom sådana skatteparadis är självklart helt oacceptabelt.

Utskottsmajoriteten konstaterar att regeringen anser att det finns anledning att se över detta arbetssätt. I de riktlinjer för Swedfund som antogs vid årsstämman den 17 april 2009 anges också att Swedfund i avvaktan på den pågående översynen av frågan ska *undvika* att göra nya åtaganden genom investeringar i fonder. Vänsterpartiet anser att staten, som äger 100 % av Swedfund, enligt norsk modell, bör *stoppa alla* nya biståndsinvesteringar i fonder som är registrerade i skatteparadis. Så länge Swedfund inte kan garantera att svenska biståndspengar inte hamnar i fonder i skatteparadis bör de inte beviljas några ytterligare kapitaltillskott än tidigare aviserade.

Vänsterpartiet anser, i enlighet med det ovanstående, att riksdagen endast bör bemyndiga regeringen att under 2009 för det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda anslaget 1:1 Biståndsverksamhet besluta om kapitaltillskott om 300 miljoner kronor till det statligt ägda bolaget Swedfund International AB (avsnitt 2.2.7 i propositionen).

Med det ovan anförda anser Vänsterpartiet att finansutskottet bör föreslå riksdagen att bifalla proposition 2008/09:99 yrkande 4 och motion 2008/09:Fi23 (v) yrkande 6 samt med den ändring som framgår ovan bifalla proposition 2008/09:99 yrkande 5.