

Utrikesutskottets yttrande 2021/22:UU5y

Vårändringsbudget för 2022

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 21 april 2022 att ge samtliga utskott tillfälle att senast den 31 maj 2022 yttra sig över Vårändringsbudget för 2022 (prop. 2021/22:99) med eventuella motioner, i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde. Finansutskottet beslutade vidare den 12 maj 2022 att ge bl.a. utrikesutskottet tillfälle att senast den 31 maj yttra sig över ett förslag till utskottsinitiativ, som Moderaternas, Sverigedemokraternas, Kristdemokraternas och Liberalernas ledamöter i finansutskottet har lämnat i samband med beredningen av vårändringsbudgeten, i de delar som det rör utskottets beredningsområde.

Utskottet begränsar sitt yttrande när det gäller propositionen till de delar som berör avräkningar från biståndsramen för kostnader för flyktingmottagande och när det gäller förslaget till utskottsinitiativ till de delar som berör anslaget 1:2 inom utgiftsområde 5.

I yttrandet finns en avvikande mening (C, V, KD, L, MP) och ett särskilt yttrande (M).

Utskottets överväganden

Avräkningar från biståndsramen

Propositionen

Regeringen föreslår inom utgiftsområde 8 Migration att anslaget 1:2 Ersättningar och bostadskostnader ökas med 9 800 000 000 kronor. Med anledning av Rysslands invasion av Ukraina har EU aktiverat rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer (massflyktsdirektivet). Direktivet innebär att ett stort antal personer söker och förväntas söka skydd i Sverige. Regeringen bedömer i propositionen att ca 76 000 personer på flykt från Ukraina kommer att söka skydd i Sverige under 2022. Till följd av detta förväntas utgifterna för ersättningar till kommuner och regioner och för Migrationsverkets boenden bli högre än beräknat. Regeringen föreslår därför att anslaget ökas med 9 800 000 000 kronor. I enlighet med befintligt regelverk och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) riktlinjer kommer avsevärda delar av de utökade kostnaderna att avräknas från biståndet under 2022.

Bakgrund

Riksdagen har beslutat att biståndsramen för 2022 ska uppgå till 57,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 1 procent av beräknad BNI enligt EU-förordningen för nationalräkenskaperna ENS 2010 (prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:UU2, rskr. 2021/22:90). Det innebär en ökning med ca 5 miljarder kronor jämfört med besluten för 2021.

I biståndsramen ingår ODA-relaterade kostnader, dvs. kostnader som klassificeras som bistånd (official development assistance, ODA) i enlighet med den definition som används av OECD:s biståndskommitté OECD-Dac. Huvuddelen av biståndsramen är fördelad på anslag inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, som totalt uppgår till 51,9 miljarder kronor.

Kostnader för mottagande av asylsökande och skyddsbehövande från låg- och medelinkomstländer under deras första år i Sverige ingår i den svenska biståndsramen. I OECD-Dacs riktlinjer anges att kostnaderna räknas som bistånd på humanitära grunder för att spegla ett gemensamt ansvarstagande med låg- och medelinkomstländer som är värdar för de flesta av världens flyktingar.

Regeringen presenterade i budgetpropositionen för 2020 en ny modell för beräkning av dessa kostnader. I den nya modellen ingår kostnader inom dels utgiftsområde 8 Migration, dels utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. I budgetpropositionen för 2022 beräknades kostnader för

asylsökande och skyddsbehövande inom biståndet uppgå till 1,1 miljarder kronor.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att regeringen i vårändringsbudgeten anger att avsevärda delar av de ökade kostnaderna för asylmottagande kommer att avräknas från biståndet under 2022. Utskottet konstaterar att om det ökade anslag som regeringen föreslår inom utgiftsområde 8 i sin helhet avräknas från biståndet motsvarar det en minskning av anslaget 1:1 Biståndsverksamhet med ca 18 procent.

Det framgick vid biståndsminister Matilda Ernkrans föredragning för utskottet den 12 maj att regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om avräkningar i höständringsbudgeten när prognoserna för antalet asylsökande är säkrare. För att säkra att medel finns tillgängliga för de ökade avräkningarna har regeringen beslutat om utbetalningstak för vissa anslag. Av dessa faller 6,9 miljarder kronor på anslag till Sidas förfogande och 2,3 miljarder kronor på anslag som hanteras av Utrikesdepartementet (UD). Regeringen har angett att utgiftstaken inte ska drabba humanitära insatser. Prioritet ska också ges till geografiskt landbaserat stöd. Vidare ska stöd till Östeuropa och de fattigaste länderna skyddas, och insatser för klimat och jämställdhet ska också skyddas. Vidare är kärnstöd till multilaterala organisationer prioriterat. Utskottet konstaterar att det sistnämnda stödet i huvudsak var utbetalat innan massflyktsdirektivet aktiverades och därmed inte kunde komma i fråga för neddragningar.

Utskottet har inga invändningar mot regeringens prioriteringar men noterar att utbetalningstaken innebär att vissa, redan planerade, insatser måste minskas med över 40 procent, framför allt inom det bilaterala biståndet. Detta får stora såväl substantiella som administrativa konsekvenser.

Utskottet vill understryka vikten av transparens och långsiktighet när det gäller avräkningar från biståndsramen. Utskottet noterar att enligt Migrationsverkets prognos från den 27 april 2022 beräknas antalet skyddssökande från Ukraina bli väsentligt lägre än tidigare prognoser. Utskottet utgår från att regeringen har en beredskap att snabbt se över utbetalningstaken när prognoserna blir säkrare.

Utskottet konstaterar att kriget i Ukraina är en exceptionell situation men att exceptionella situationer kommer att uppstå även framgent. Utskottet förutsätter att regeringen överväger olika möjligheter att hantera avräkningar så att snabba och drastiska neddragningar av redan planerat bistånd kan undvikas framöver.

Förslaget till utskottsinitiativ i finansutskottet

Moderaternas, Sverigedemokraternas, Kristdemokraternas och Liberalernas ledamöter i finansutskottet föreslår i samband med beredningen av

vårändringsbudgeten för 2022 ett utskottsinitiativ om bl.a. anslaget 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet inom utgiftsområde 5. I utskottsinitiativet anför dessa ledamöter att det är i Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska intresse att stödja Ukraina med försvarsmateriel. Många västländer ökar nu sitt militära stöd till Ukraina, inte minst då Ryssland påbörjat en förnyad offensiv i Donbas. Det är naturligt att Sverige ökar sitt militära och ekonomiska stöd till Ukraina, bl.a. genom ytterligare vapenleveranser.

I första hand föreslås att ytterligare tillskott görs inom utgiftsområde 6. Anslagsökningen syftar till att säkra mer försvarsmateriel som stöd till Ukraina. Den föreslagna anslagsökningen ska användas för att kompensera för återinköp av försvarsmateriel som kan avvaras från statens verksamhet och som skänks till Ukraina. I andra hand kan anslagsökningen användas för att skyndsamt köpa in materiel som därefter ges som stöd till Ukraina.

Om det inte är möjligt att vare sig avvara lämplig försvarsmateriel eller snabbt köpa in materiel för att skänka till Ukraina bör avsatta medel överföras till Ukraina för att stödja deras inköp av materiel och förnödenheter. Tillskott av medel föreslås då anslås på anslaget 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet inom utgiftsområde 5. Det skulle kunna vara stöd i form av ett ekonomiskt bidrag till den ukrainska centralbankens fond till stöd för landets väpnade styrkor. Ett sådant stöd innebär att Ukrainas möjligheter att bekämpa den ryska invasionen och det väpnade angreppet stärks vid en kritisk tidpunkt. Anslaget 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, som får användas för extraordinärt stöd till Ukraina, bör därför, om inte medlen anvisas under anslaget 1:3 inom utgiftsområde 6, ökas med 1 miljard kronor.

Utskottets ställningstagande

Utskottet begränsar sitt ställningstagande till de delar som rör utgiftsområde 5, anslaget 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.

I statens budget för innevarande år är anslaget 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet uppfört med 181 848 000 kronor (prop. 2021/22:1, bet. 2021/22:UU1, rskr. 2021/22:77). Anslaget används bl.a. för utgifter för att främja fred och säkerhet, förebygga konflikter, genomföra sanktioner och humanitär verksamhet samt främja respekten för folkrätten och de mänskliga rättigheterna.

Riksdagen beslutade i februari 2022 att öka anslaget med 500 miljoner kronor för att stärka Ukrainas möjligheter att bekämpa den ryska invasionen och dess effekter (bet. 2021/22:FiU40, rskr. 2021/22:174–175). Detta skedde genom ett ekonomiskt bidrag om 500 miljoner kronor till den ukrainska centralbankens fond till stöd för landets väpnade styrkor. Riksdagen beslutade även att utvidga ändamålet för anslaget så att det kan användas för extraordinärt stöd till Ukraina.

Vid sammanträdet den 19 maj 2022 fick utskottet information från departementsrådet och chefen för UD:s FN-enhet Carl Skau om det svenska stödet till Ukraina. Sverige är ett av de länder som sedan många år ger störst

bistånd till Ukraina, både när det gäller reforminriktat utvecklingssamarbete och när det gäller humanitärt stöd. Genom den regionala strategin för reformsamarbete med Östeuropa, som omfattar 6,6 miljarder kronor, beräknas svenskt bilateralt stöd till Ukraina uppgå till ca 240 miljoner kronor årligen under 2021–2027.

För att möta de växande humanitära behoven med nära 16 miljoner hjälpbehövande och ca 8 miljoner på flykt har regeringen under våren ökat det humanitära biståndet till totalt 775 miljoner kronor. Utbetalningar och stödåtgärder har gjorts till FN:s flyktingkommissariat UNHCR, FN:s humanitära landfond för Ukraina, Internationella Rödakorskommittén och FN:s barnfond Unicef. Sverige stod även värd för en internationell givarkonferens för Ukraina tillsammans med Polen den 5 maj 2022.

Sverige har bistått med ett direkt ekonomiskt stöd till den ukrainska centralbankens fond till stöd för Ukrainas väpnade styrkor om 500 miljoner kronor. Sverige har skänkt militär utrustning (pansarskott, skyddsvästar, hjälmar och fältransoner samt stöd till minröjning) till ett värde av totalt 618,5 miljoner kronor. Stödet ges i nära samordning med andra länder. Utskottet noterar i detta sammanhang att regeringen i ett pressmeddelande den 23 maj 2022 meddelade att regeringen under mars och april beslutade om ytterligare militärt stöd till Ukraina i form av överskottsmateriel. Omfattningen eller karaktären på stödet omfattas av sekretess.

Sverige har varit pådrivande för kontinuerligt ökat stöd inom ramen för den europeiska fredsfaciliteten.

Sverige har stöttat upprätthållandet av grundläggande funktioner i det ukrainska samhället, bl.a. genom Svenska kraftnät som har skänkt materiel för reparation av elnät och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som sänt experter, bl.a. inom det medicinska området. Sverige har även donerat brandbekämpnings- och sjukvårdsmateriel samt läkemedel. Svensk sjukvård har även tagit emot ukrainska patienter.

I enlighet med riksdagens godkännande har regeringen ställt ut en garanti motsvarande nära en halv miljard kronor för Världsbankens utlåning till Ukraina.

Utskottet noterar att regeringen avser att kontinuerligt se över vilka behov Ukraina har och vilket stöd som krävs, i nära samråd med EU och andra viktiga partner.

I likhet med i betänkande 2021/22:UU6 vill utskottet understryka vikten av att regeringen fortsätter att följa utvecklingen och vid behov vidtar åtgärder för att ge ytterligare stöd till Ukraina. Utskottet anser att Sveriges politiska, ekonomiska, militära och humanitära stöd i samarbete med EU ska stödja den ukrainska försvarsmaktens långsiktiga förmåga och motståndskraft när det gäller att försvara landets territoriella integritet och suveränitet och skydda civilbefolkningen mot den pågående ryska militära aggressionen.

Utskottet lämnar åt finansutskottet att utifrån en helhetsbild bedöma hur riksdagen bör ställa sig till förslaget till utskottsinitiativ, inklusive när det gäller utgiftsområde 5.

Stockholm den 2 juni 2022

På utrikesutskottets vägnar

Hans Wallmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hans Wallmark (M), Olle Thorell (S), Hans Rothenberg (M), Markus Wiechel (SD), Jamal El-Haj (S), Margareta Cederfelt (M), Diana Laitinen Carlsson (S), Gudrun Brunegård (KD), Alexandra Völker (S), Joar Forssell (L), Aron Emilsson (SD), Maria Ferm (MP), Magnus Ek (C), Linda Modig (C), Yasmine Posio (V), Mats Nordberg (SD) och Jasenko Omanovic (S).

Avvikande mening

Avräkningar från biståndsramen (C, V, KD, L, MP)

Gudrun Brunegård (KD), Joar Forssell (L), Maria Ferm (MP), Magnus Ek (C), Linda Modig (C) och Yasmine Posio (V) anför:

Regeringen aviserar stora avräkningar på biståndet under innevarande år. Biståndet kommer att minska med uppemot 50 procent inom vissa områden och användas för flyktingmottagande i Sverige istället för där det gör bäst nytta.

Våra partier anser att detta är fel prioritering av regeringen, inte minst i en tid när behoven i världen ökar och höga mat- och bränslepriser som en följd av Rysslands invasion av Ukraina riskerar att leda till en global svältkatastrof. Avräkningarna bygger dessutom på en tidig prognos från Migrationsverket som inte ser ut att bli verklighet. Trots detta ändrar inte regeringen sitt besked.

Det är högst olämpligt att göra så här stora avräkningar. Det innebär att satsningar inte blir av och att demokratirörelser inte stöttas och kan få som följd att fler i slutändan blir beroende av humanitärt stöd. Vi anser att avräkningar mot biståndet bör begränsas kraftigt.

Särskilt yttrande

Avräkningar från biståndsramen (M)

Hans Wallmark (M), Hans Rothenberg (M) och Margareta Cederfelt (M) anför:

Moderaterna står bakom utskottets förslag till riksdagsbeslut i denna del och välkomnar att regeringen fortsatt tänker prioritera de humanitära insatserna i biståndsverksamheten vid avräkningarna för kostnaderna för flyktigmottagandet. Man kan dock konstatera att regeringen, för att hantera utgiftstaken till följd av avräkningarna, vill ge prioritet till icke-öronmärkt stöd till multilaterala organisationer, så kallat kärnstöd. Moderaterna menar att detta är en felaktig prioritering, som inte ger största möjliga nytta för svenska skattepengar.

Riksrevisionen har i en granskning från 2021 (RiR 2021:28) riktat kritik mot att kärnstödet i dag saknar en tydlig målstyrning från regeringens sida. En neddragning av kärnstödet under innevarande år hade därför varit välkommet för att i stället kunna prioritera humanitära insatser till följd av kriget i Ukraina, exempelvis globala insatser för att säkra livsmedelsförsörjning och motverka hungersnöd i Afrika.

Vi konstaterar också att den fyraårig biståndsram som Moderaterna vill införa, i motsats till dagens enprocentsmål, som budgeteringsmetod hade gynnat långsiktighet och flexibilitet i att hantera den uppkomna situationen med avräkningar. På så sätt hade ryckighet kunnat undvikas, och en klokare planering av Sida:s verksamhet kunnat äga rum.

Regeringen gör nu omfattande avräkningar på biståndsramen för de kostnader staten har för flyktigmottagandet till följd av kriget i Ukraina. Detta är i enlighet med OECD-DAC:s regler då Ukraina är ett biståndsland.