

Till finansutskottet

Finansutskottet har genom beslut den 27 april 2000 (prot. 1999/2000:24 7 §) berett övriga berörda utskott tillfälle att, i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde, yttra sig över 2000 års ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100) i vad avser tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 2000 (yrkandena 7–39) jämte de motioner som kan komma att väckas. Kammaren beslöt den 3 maj 2000 att hänvisa de med anledning av propositionen väckta motionerna till finansutskottet.

Utrikesutskottet väljer att i det följande yttra sig över propositionens yrkanden 17 och 39 (delvis). Inga motioner har väckts i dessa delar.

1 Propositionen

1.1 Yrkandena

Utrikesutskottets beredningsområde berörs, vad avser *tilläggsbudget* till statsbudgeten för budgetåret 2000 av propositionens *yrkanden 17 och 39 (delvis)*.

I *yrkande 17* hemställs att riksdagen bemyndigar regeringen att under år 2000, såvitt avser det under utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan uppförda ramanslaget B4 *Fredsfrämjande verksamhet*, ingå ekonomiska förpliktelser som inklusive tidigare gjorda åtaganden innebär utgifter på högst 150 000 000 kr efter år 2000 (propositionens avsnitt 5.4.6),

I *yrkande 39 (delvis)* begärs att riksdagen på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 2000 godkänner ändrade ramar för utgiftsområden samt anvisar ändrade och nya anslag i enlighet med specifikation i propositionens tabell 2.1.

Tabell 2.1 Specifikation av ändrade ramar för utgiftsområden samt ändrade och nya anslag för budgetåret 2000

Ut- gifts- om- råde	An- slag		Belopp enligt statsbudgeten 2000	Förändring av ram/anslag	Ny ram/ Ny an- slagsnivå
5		Utrikesförvaltning och internationell samverkan	2 983 393	-175 630	2 807 763
	A1	Utrikesförvaltning, ramanslag	1 891 058	-175 630	1 715 428

1.2 Uppföljning av 1999, prognos och tilläggsbudget för 2000 (prop. s. 97 ff.)

Som framgår av propositionen uppgick det preliminära utfallet för statsbudgetens utgifter 1999 till 642,6 miljarder kronor.

Avvikelseerna per utgiftsområde i förhållande till anvisade medel på statsbudgeten redovisas i tabell 5.4 (se utdrag nedan). En större förbrukning än anvisade medel kan finansieras genom att myndigheterna utnyttjar ingående reservationer/anslagssparande eller anslagskredit eller genom att regeringen beslutar om s.k. medgivet överskridande.

Tabell 5.4 Statsbudgetens utgifter 1999

Miljarder kronor

		Statsbud- get	Till- äggs- budget	Totalt anvisat	Preli- minärt utfall	Differens utfall statsbud- get
UO 5	Utrikesförvaltning och internationell samverkan	2,9	0,0	2,9	2,9	0,0
UO 7	Internationellt bistånd	11,9	0,0	11,9	12,4	0,5

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

I statsbudgeten anvisades utgiftsområdet 11,9 miljarder kronor. Det preliminära utfallet blev 0,5 miljarder kronor högre än budgeterat. De högre utgifterna är framför allt hänförliga till anslaget *Biståndsverksamhet*, vars utfall blev 0,4 miljarder kronor högre än anvisat. Förklaringen är att regeringen i december 1999 beslutade om ökade utbetalningar från anslaget för att uppnå målet om ett biståndsutfall på 0,7 % av bruttonationalinkomsten. Den högre

förbrukningen inom utgiftsområdet ryms inom tillgängliga medel, då reservationer från tidigare budgetår har nyttjats.

1.3 Utgiftsbegränsande åtgärder 2000 (prop. s. 104)

Utgiftstaket är ett allvarligt budgetpolitiskt åtagande för regeringen. Om det finns risk för att utgiftstaket för staten kommer att överskridas, skall regeringen för att undvika detta enligt 42 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten, vidta sådana åtgärder som den har befogenheter till eller föreslå riksdagen nödvändiga åtgärder.

I budgetpropositionen för 2000 meddelade regeringen att den förberedde ett antal åtgärder för att begränsa utgifterna för 2000. Regeringskansliets utgiftsprognoser visade att utgiftstaket för staten riskerade att överskridas 2000 till följd av att framför allt utgifterna för sjukpenning och avgiften till EU steg mer än vad som tidigare beräknats.

Mot bakgrund av detta redovisade regeringen i budgetpropositionen för 2000 bl.a. att ett antal utgiftsområden skulle komma att beröras av utgiftsbegränsningar. I budgetpropositionen preciserades emellertid inte närmare de vidtagna åtgärdernas omfattning.

Regeringen har bestämt att begränsningsbelopp skall införas 2000 på sammanlagt sex utgiftsområden. Begränsningsbeloppens syfte är att säkerställa att anslagsförbrukningen inte överstiger en viss bestämd nivå. I tabell 5.7 (se utdrag nedan) redovisas de nu fastlagda utgiftsbegränsningarna. De nivåer som anges i tabellen utgör således de maximala utgifterna för berörda utgiftsområden och anslag.

Regeringen avser att under året noggrant följa utgiftsutvecklingen och kommer, om utgiftstaket för staten är hotat, att i samband med budgetpropositionen för 2001 vidta åtgärder.

Tabell 5.7 Begränsningsbelopp 2000

Miljoner kronor

	Nivåer som ej får överskridas
Utgiftsområde/Anslag	
Uo 7, Vo A Bistånd	14 185
Uo 7, Vo B Central- och Östeuropa	975

1.4 Utgiftsprognoser per utgiftsområde (prop. s. 105 ff.)

I tabell 5.8 (se utdrag nedan) redovisas de prognostiserade utgifterna för respektive utgiftsområde och för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. För vissa utgiftsområden avviker utgiftsprognoserna kraftigt i

förhållande till anvisade medel på statsbudgeten. Nedan beskrivs de största skillnaderna utgiftsområdesvis.

Tabell 5.8 Prognos för takbegränsade utgifter 2000

Miljarder kronor

		Statsbud- get	Förslag till tilläggs- budget	To- talt anvi- sat	Pro- gnos	Differens prognos statsbud- get
UO 5	Utrikesförvaltning och internationell samver- kan	3,0	-0,2	2,8	3,1	0,1
UO 7	Internationellt bistånd	13,2	0,0	13,2	15,2	1,9

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Utgiftsprognosen uppgår till 15,2 miljarder kronor och är därmed 1,9 miljarder kronor högre än vad som anvisades i statsbudgeten. Avvikelsen härrör främst från anslaget *Biståndsverksamhet*. I den nu aktuella prognosen beräknas det att 1,7 miljarder kronor av reservationerna kommer att användas under 2000. Delar av utgiftsområdet omfattas även under 2000 av en utgiftsbegränsning.

1.5 Förslag till tilläggsbudget (prop. s. 108 ff.)

Enligt 9 kap. 5 § regeringsformen kan riksdagen för löpande budgetår på tilläggsbudget göra en ny beräkning av statsinkomster samt ändra och anvisa nya anslag. De förändringar av gällande statsbudget som nu kan överblickas och andra frågor som regeringen anser bör tas upp, redovisas i det följande.

Teknisk justering av vissa anslag

Budgetåren 1998, 1999 och 2000 har tekniska justeringar genomförts av anslagen för förvaltningskostnader. Justeringarna har varit föranledda av förändrad finansiering av avtalsförsäkringarna på det statliga området. Justeringarna har ingen effekt på statsbudgetens saldo eftersom inkomsterna på inkomsttitel 5211 Statliga pensionsavgifter ökar i motsvarande grad. I budgetpropositionen för 2000 höjdes de fastställda utgiftstaken med anledning av den tekniska justeringen. I underlaget för justeringarna inför budgetåret 2000 saknades vissa uppgifter, vilket medförde att alla justeringar inte kunde göras på anslagsnivå. I förslaget till tilläggsbudget ingår de kompletterande

anslagsjusteringarna för innevarande budgetår. Totalt innebär dessa justeringar ökade utgifter med drygt 80 miljoner kronor. Förslagen redovisas i de delar de berör utrikesutskottets beredning under respektive anslag nedan.

Utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan

A1 Utrikesförvaltningen

I statsbudgeten för innevarande år finns för detta ändamål uppfört ett ramanslag på 1 891 058 000 kr. Regeringen föreslår i propositionen att det minskas med 175 630 000 kr.

Regeringen anför som motiv följande: anslaget A1 *Utrikesförvaltningen* minskas med 148 000 000 kr för att finansiera motsvarande ökning av anslaget C1 *Regeringskansliet m.m.* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse med anledning av sammanslagningen av Regeringskansliets två IT-organisationer.

För att genomföra den ovan beskrivna tekniska justeringen minskas anslaget med ytterligare 27 630 000 kr.

B4 Fredsfrämjande verksamhet

I statsbudgeten för innevarande år finns för detta ändamål uppfört ett ramanslag på 147 416 000 kr. Något bemyndigande för regeringen att ingå ekonomiska förpliktelser har inte begärts tidigare.

Regeringen föreslås i propositionen få ett bemyndigande att för ändamål som omfattas av anslaget B4 *Fredsfrämjande verksamhet* under år 2000 ingå ekonomiska förpliktelser som inklusive tidigare gjorda åtaganden innebär utgifter på högst 150 000 000 kr efter år 2000.

Regeringen anför som motiv följande: Regeringen kan utan att inhämta riksdagens godkännande besluta att med svensk personal delta i internationella fredsfrämjande insatser i första hand inom ramen för FN och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Sådana beslut kan innebära ekonomiska förpliktelser för staten under kommande budgetår. Regeringen föreslår därför att riksdagen bemyndigar regeringen att för ändamål som omfattas av anslaget B4 *Fredsfrämjande verksamhet* under år 2000 ingå ekonomiska förpliktelser som inklusive tidigare gjorda åtaganden innebär utgifter på högst 150 000 000 kr efter år 2000.

3 Utskottets överväganden

3.1 Uppföljning

Enligt utrikesutskottets uppfattning är uppföljning av tidigare års resultat av central betydelse för styrningen av den statliga verksamheten. Uppföljning utgör också en grund, om än icke den enda, för budgetering och andra typer av styrning inför kommande år.

Utskottet noterar att den verksamhet som finansieras över *utgiftsområde 5* bedrivits inom budget. Vid sitt arbete med uppföljning och utvärdering har utskottet ägnat särskild uppmärksamhet åt verksamheten inom utrikesförvaltningen under budgetåret 1999. Utskottet har härvid erhållit årsredovis-

ningsmaterial från Utrikesdepartementet samt anordnat en intern utfrågning med departementets expeditionschef jämte medarbetare. Vissa utestående frågor har sedermera följts upp med kompletterande redovisningar från departementets sida.

Utskottet kan med anledning av den företagna uppföljningen konstatera, att verksamheten, i de delar som blivit belysta, bedrivits väl i linje med riksdagens intentioner. Utskottet vill också framhålla att verksamhetsgenomgången i kombination med en framåtriktad diskussion, främst om den svenska utrikesrepresentationen, är att se som ett väsentligt inslag i riksdagens styrning inom det utrikespolitiska området.

Utskottet noterar också den differens gentemot budget som redovisas vad avser *utgiftsområde 7* samt de förklaringar härtill som ges i propositionen.

Utskottet har med anledning av vad som i propositionen anförs om utgiftsbegränsande åtgärder samt mot bakgrund av vad som anfördes härom i proposition 1998/99:100 (s. 142) och i utskottets yttrande 1998/99:UU1y (s. 11) gjort en uppföljning av konsekvenserna av utgiftsbegränsningarna under 1999. Utskottet har därvid, på basis av en gedigen redovisning från Utrikesdepartementet, erfarit följande.

Begränsningsbeloppet sattes, enligt beslut av regeringen våren 1999, till 11 150 miljoner kronor, dvs. samma nivå som anslaget. I förhållande till den utgiftsprognos om 14 009 miljoner kronor som upprättades i början av februari innebar således utgiftsbegränsningen en neddragning med 2 859 miljoner kronor.

För *det multilaterala utvecklingssamarbetet* har utgiftsbegränsningen i stort sett kunnat hanteras utan större negativa konsekvenser. På grundval av det goda anseende Sverige åtnjuter, har senareläggning av betalningar kunnat göras i samförstånd med berörda internationella organisationer. Detta samförstånd bygger dock på att senareläggningarna är en engångsföreteelse.

Inom *det bilaterala utvecklingssamarbetet* har de flesta samarbetsländer berörts. En rad insatser har fått inställas eller senareläggas. Insatser inom området demokrati och mänskliga rättigheter har drabbats hårt – inte för att de är mindre prioriterade utan för att de i många fall inte varit avtalsbundna och därmed kunnat senareläggas. För de enskilda organisationerna innebar begränsningen att Sida inte kunde fullfölja avtal och organisationerna drabbades i vissa fall hårt. Inom forskningssamarbetet lyckades dock föresatsen att värna om de svaga institutionerna. Trots svårigheterna att hantera utgiftsbegränsningen och att trovärdigheten i flera fall naggats i kanten pekar Sida dock på en positiv aspekt – den finansiella uppföljningen har skärpts.

Mot bakgrund av vad som framkommit bedömer utskottet att utgiftsbegränsningen kunnat genomföras utan alltför allvarliga men för Sveriges utvecklingssamarbete. Förutsättningen för detta har emellertid varit att det rört sig om en engångsföreteelse. En eventuell upprepning på biståndets område av åtgärder av det slag som vidtogs under budgetåret 1999 skulle riskera att vara till betydande men för Sveriges förtroende internationellt samt allvarligt urgröpa den inhemska biståndsviljan.

Inom ramen för utskottets arbete med uppföljning och utvärdering har under riksmötet också en granskning gjorts av skrivelse 1998/99:150 Årsredovis-

ning för staten 1998. Eftersom de uppgifter som lämnas i skrivelsen är av betydelse bl.a. som beslutsunderlag för de ställningstaganden som utskottet har att göra med anledning av regeringens ekonomiska vårpropositioner och budgetpropositioner har, i tillämpliga fall, jämförelser gjorts med proposition 1998/99:100 (vårproposition) och 1999/2000:1 (den senaste budgetpropositionen). Utskottets granskning har omfattat statsbudgetens utfall 1998 avseende utgifter på utgiftsområdena 5 och 7 samt reservationsläget inom utgiftsområde 7. Utskottet har också följt upp Riksrevisionsverkets iakttagelser beträffande revisionsberättelser med invändning. Utskottet vill till följd av sin granskning i detta sammanhang framföra följande.

En central fråga inom utgiftsområde 7 är den s.k. *biståndsramen* för internationellt utvecklingssamarbete, vars omfattning (uttryckt i procent av prognosticerad BNI), efter yrkande i budgetpropositionen, årligen fastställs av riksdagen. Detta faktum jämte den politiska vikt som fästs vid frågan gör att det vore önskvärt att regeringen i årsredovisning för staten redovisade utfallet beträffande biståndsramen. Av intresse att erfara vore biståndsramens utfall i absoluta tal, i procent av prognosticerad BNI och i procent av verklig BNI.

Under senare år har informationen i budgetpropositionerna om *reservationsläget* blivit allt bättre. Så redovisas exempelvis i proposition 1999/2000:1 reservationsläget i många fall ner på delpostnivå med angivande av fördelningen mellan intecknade och ointecknade reservationer. Också i skrivelse 1998/99:150 Årsredovisning för staten 1998 ingår uppgifter om reservationer (nedbrutet på anslagsnivå). Vid en jämförelse av siffermaterialet har utskottet noterat avvikelser mellan årsredovisningen och budgetpropositionen, vilka för reservationerna på A1-anslaget inom utgiftsområde 7 uppgår till 157 miljoner kronor.

Enligt vad utskottet erfarit bygger redovisningen i budgetpropositionen på de uppgifter som myndigheterna lämnar i sina respektive årsredovisningar. Årsredovisningen för staten bygger däremot på den s.k. riksredovisningen som Ekonomistyrningsverket (ESV) hanterar. I det första fallet rör det sig således om uppgifter från de lokala ekonomisystemen på myndigheterna. De lokala systemen skall löpande stämmas av mot de uppgifter myndigheterna lämnar i riksredovisningen.

Enligt uppgift från ESV, som är medvetet om den av utskottet uppmärksammade diskrepansen, finns motsvarande misstämning också på andra håll inom statsbudgeten. Hur dessa fel uppkommit har hittills inte kunnat klarläggas men är föremål för utredning av ESV och, i här aktuellt fall, UD.

Utskottet anser mot bakgrund av vad som framkommit att ingen riksdagens åtgärd för närvarande är påkallad.

3.2 Förslag till tilläggsbudget avseende utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan

Regeringens förslag till minskning av anslaget *A1 Utrikesförvaltningen* inom utgiftsområde 5 belystes, utöver vad som framgår av propositionen, vid den ovan nämnda utfrågning utskottet hade med utrikesdepartementets expedit-

ionschef. Utskottet noterar också den föreslagna minskning med drygt 27 miljoner kronor till följd av i propositionen beskriven teknisk justering.

Utskottet anser förslagen lämpliga och väl motiverade, varför det anser att propositionens *yrkande 39 i berörd del* bör tillstyrkas.

Anslaget *B4 Fredsfrämjande verksamhet* inom utgiftsområde 5 skall främst nyttjas för finansiering av insatser med svensk personal (ej väpnad trupp) i internationella fredsfrämjande insatser, såväl regionalt som globalt. Detta innebär bl.a. medverkan till att stärka FN:s och OSSE:s möjligheter att bidra till regional konfliktlösning och skydd av mänskliga rättigheter samt humanitär verksamhet. Det rör sig således här om ändamål som är av central betydelse för svensk utrikespolitik och som i många fall utgör profilfrågor.

I propositionen begärs (yrkande 17) ett bemyndigande att under innevarande år ingå ekonomiska förpliktelser som inklusive tidigare åtaganden innebär utgifter på högst 150 miljoner kronor efter år 2000.

Utskottet vill inledningsvis erinra om att Sverige i internationella sammanhang spelar en framträdande roll i arbetet för att förebygga väpnade konflikter och att svenska förslag i många fall legat till grund för framsteg på området. Centralt i det svenska synsättet har varit att konfliktförebyggande skall vara en integrerad del av utrikes- och säkerhetspolitiken. En vidareutveckling av detta synsätt innebär, även för svensk del, större långsiktighet och högre ambitionsnivå i förberedelser och åtgärder än vad som hittills varit fallet. Regeringen har också uttalat att Sveriges insatser för att förebygga väpnade konflikter skall stärkas. Utskottet delar denna uppfattning och vill påpeka att man, med nuvarande konfliktnivå i världen, kan befara att situationer kan uppkomma då den resursnivå som för närvarande står till förfogande för tidiga insatser kan bli otillräcklig.

Utskottet kan konstatera att något bemyndigande för regeringen att ingå ekonomiska förpliktelser av här aktuellt slag inte givits av riksdagen. Verksamheten är till sin natur svårplanerad, då den icke sällan är knuten till hastigt uppträffande konflikter som kan ha stor geografisk spridning. I många fall visar det sig också att tänkta insatser av olika skäl inte går att genomföra eller är genomförbara först vid senare tidpunkter än vad som ursprungligen förmodats. Behovet av insatser kan variera starkt mellan olika år. Dessa förhållanden talar för att det är lämpligt att riksdagen ger regeringen ett bemyndigande av den art och omfattning som föreslås i propositionen. Utskottet ser ett bemyndigande som ett första viktigt steg i syfte att mera långsiktigt säkra förmågan till insatser på detta för svensk utrikespolitik centrala område.

I propositionen begärs att bemyndigandet också skall innefatta tidigare gjorda åtaganden. Enligt vad utskottet erfarit är åsyftade åtaganden av politisk natur och således ännu inte juridiskt bindande, varför det torde vara obehövligt att ge ett bemyndigande retroaktiv verkan, något som också vore betänkligt från principiella utgångspunkter.

Enligt utskottets bedömning bör således riksdagen med anledning av propositionens *yrkande 17* bemyndiga regeringen att under år 2000, såvitt avser det under utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan

uppförda ramanslaget B4 *Fredsfrämjande verksamhet*, ingå ekonomiska förpliktelser som innebär utgifter på högst 150 000 000 kr efter år 2000.

Stockholm den 11 maj 2000

På utrikesutskottets vägnar

Viola Furubjelke

I beslutet har deltagit: Viola Furubjelke (s), Göran Lennmarker (m), Sören Lekberg (s), Berndt Ekholm (s), Bertil Persson (m), Liselotte Wågö (m), Carina Hägg (s), Marianne Jönsson (s), Murad Artin (v), Jan Erik Ågren (kd), Sten Tolgfors (m), Marianne Samuelsson (mp), Marianne Andersson (c), Karl-Göran Biörsmark (fp), Birgitta Ahlqvist (s), Eva Zetterberg (v) och Rosita Runegrund (kd).